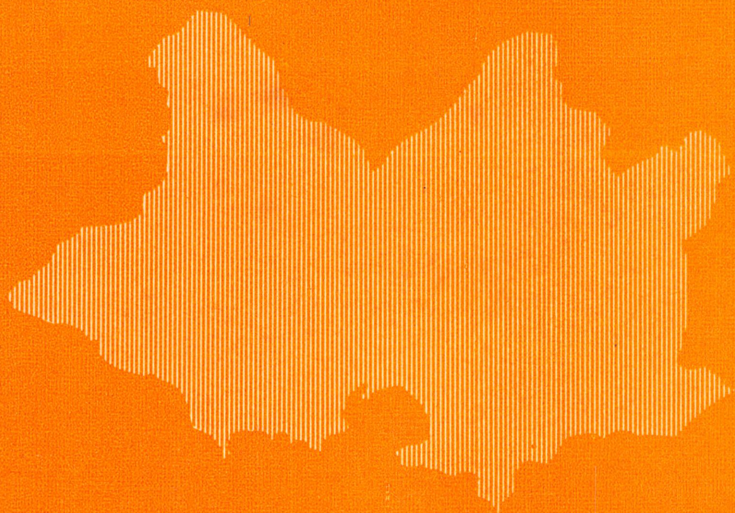
grupo
MONTEVIDEO



INSTITUCIONES DE CREDITO MUNICIPAL

MONTEVIDEO, 1988

5580

Grupo
MONTEVIDEO

INSTITUCIONES DE CREDITO MUNICIPAL

MONTEVIDEO, 1988

PRESENTACION

Naturaleza y fines

El GRUPO MONTEVIDEO reúne un equipo integrado por Ediles de distintas bancadas de la Junta Departamental de Montevideo (Partido Colorado – Frente Amplio – Partido Nacional), autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo y personas interesadas en el quehacer municipal, en particular, y en general, para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad de Montevideo.

Se propone:

A) Sobre la base de un diagnóstico y un análisis dinámico de la realidad y de las necesidades de Montevideo, aunar criterios para encarar temas de interés común, generando una acción conjunta en base a soluciones viables.

B) Crear un ámbito de discusión común, sincera, en el cual todos, sin abdicar de sus principios e ideas filosóficas o políticas, puedan aplicar las mismas en el empeño por encontrar respuestas concretas a las numerosas interrogantes que plantea hoy la Ciudad y, en la medida de lo posible, despojar a los problemas de estricto carácter técnico de aquellos enfoques políticos que imposibiliten su solución sin aportar elementos constructivos.

C) Promover el estudio analítico y la investigación de la variada temática que hace a la vida diaria de Montevideo y a sus perspectivas de cara al futuro.

D) Constituir en definitiva, un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

Integración

El Grupo está formado por:

1 – Dr. Washington ABDALA
Edil, Lista 15, Partido Colorado
Abogado
Docente de la Facultad de Derecho

Patrocinio

El GRUPO MONTEVIDEO se constituye bajo los auspicios de la *Fundación Friedrich Ebert*, sin perjuicio de que pueda recabar apoyo complementario de otras instituciones compatibles con su espíritu y sus fines.

El grupo agradece de CLAEH (Centro LatinoAmericano de Economía Humana) el apoyo brindado al poner a disposición sede e infraestructura para su funcionamiento.

Plan de trabajo

Sin perjuicio de encarar toda actividad que sirva a los fines expuestos, el Grupo se abocará a:

1 - Constituir un fondo de estudios e investigación que abarcará, en una primera etapa, cinco temas.

2 - Propiciar una deliberación entre sus integrantes, todo lo profunda que sea posible, sobre cada tema objeto de investigación, con el fin de elaborar la o las propuestas pasibles en cada caso, de ser instrumentadas en la práctica.

3 - Requerir asesoría externa en aquellos temas que por su naturaleza o especialidad, se estime necesaria.

4 - Promover una serie de publicaciones acerca de los temas objeto de estudio y de aquellos que puedan ser de especial interés en la temática general.

5 - Constituir un fondo bibliográfico y documental sobre los temas de su interés.

Temática a desarrollar

Sin pretender encarar una temática exhaustiva de la variadísima problemática municipal, se tratará de priorizar el estudio de aquellos puntos que la práctica y la experiencia personal de miembros y asesores determinen como de carácter esencial.

Hasta la fecha se han considerado los siguientes temas:

1) Residuos urbanos: recolección, transformación, etc.
2) Descentralización.
3) Modalidades de gestión en el ámbito municipal.
4) Instituciones de crédito municipal.
5) Problemas del transporte urbano.

Montevideo, noviembre de 1988

2 – Dr. Carlos BASTON
Edil, Corriente Batllista Independiente (CBI), Partido Colorado
Abogado
Integrante de la ONSC

3 – Dr. Winston CASTRO
Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo (PGP), Frente Amplio
Abogado

4 – Sr. Roberto CRISTIANI
Edil, Movimiento de Reafirmación Batllista, Partido Colorado
Comerciante

5 – Dr. Milton GONZALEZ LOYTEY
Edil, Movimiento Por la Patria (MPLP), Partido Nacional
Abogado

6 – Sr. Jorge MARTIN
Edil, Movimiento Nacional de Rocha (MNR), Partido Nacional
Comerciante

7 – Cr. Iván POSADA
Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo (PGP), Frente Amplio
Contador Público

8 – Dr. Fernando SCRIGNA
ex Edil, Lista 85, Partido Colorado
Secretario General de la Intendencia
Municipal de Montevideo
Abogado

Secretaria Coordinadora:
Sra. Ana María DI GENIO DE CARLOMAGNO, Bibliotecóloga

Responsable de las Publicaciones:
Sr. Federico BERVEJILLO

*El grupo Montevideo agradece la participación
en la discusión de este tema del
Dr. Jose María Quijano y del Cr. Federico Slinger*

AGENDA

Expositor: Edil Cr. Iván Posadas

CONTENIDO

1.- ANTECEDENTES

Los primeros antecedentes de instituciones de crédito municipal se remontan al año 1816. En efecto, la Caja de Depósitos y Consignaciones de Francia, creada en 1799, fue reaorganizada en 1816, para poder atender préstamos a las municipalidades. Asimismo, la Real Corporación de Crédito del Estado, de Francia, fundada en 1852 fue habilitada con igual fin en 1860. El Credit Foncier creado en 1850, es una institución privada fundamentalmente dedicada al préstamo hipotecario y que tiene como actividades conjuntas el préstamo comunal y el marítimo.

Otras instituciones bancarias que abarcan en su giro el financiamiento de crédito para las municipalidades datan también del siglo pasado. La Caja General de Depósito y Crédito de Portugal es de 1876, al igual que la Junta de Préstamos para Obras Públicas de Inglaterra; de 1880 son los Bancos Municipales de Ahorro en Alemania y la Institución de Crédito Comunal en Bélgica; de 1899 son el Banco de Depósito y Crédito de Italia, la Asociación de Crédito Municipal de Dinamarca y el Banco Central de Ahorro de Viena.

Si bien algunas de estas instituciones bancarias no realizan como actividad específica la del crédito comunal, en todos los casos se incluye al menos como una actividad complementaria de las que principalmente desarrollan.

En mayo de 1925 se creó en España el Banco de Crédito Local con el privilegio de emisión de los valores denominados "cédulas de crédito local". La misión que se le asigna es la de abrir créditos a los Ayuntamientos, Diputaciones y organismos administrativos oficiales de carácter local, o servir de intermediario para la contratación de los empréstitos que aquellos se propongan emitir, sin perjuicio de otras operaciones suplementarias autorizadas en su reglamento.

En América Latina las experiencias en torno a la creación de instituciones de crédito comunal tienen su inicio con el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en México en el año 1933. A éste lo siguen: el Banco Gubernamental de Fomento en Financiamiento de las Mejoras Permanentes en los Municipios de Puerto Rico (1945); el Instituto Municipal de Crédito popular en Venezuela (1946); el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) en Guatemala (1958); el Banco Municipal Autónomo de Honduras (1961); FUNDACOMUN en Venezuela (1962). El Banco Municipal de Buenos Aires,

cuya fundación data del siglo pasado, cobra real importancia a partir de su reestructura en el año 1966.

Es indudable que la preocupación universal por resolver los problemas de financiación de las entidades locales, singularmente por lo que respecta a las inversiones, se ha concretado principalmente, después de algunos tanteos, en la creación de Bancos de Crédito Local o Comunal, o en la atribución de las operaciones a entidades de crédito de orden similar.

En el primer caso, Bancos de Crédito Local o Comunal, se hallan, por ejemplo, en Bélgica, Holanda, Turquía, Israel, Noruega, Dinamarca, Suecia y España; en el segundo –otros establecimientos de crédito similares– Alemania Federal, Austria, Francia y otros países.

En el continente americano, el Banco Autónomo de Honduras responde a la primera de las modalidades. FUNDACOMUN en Venezuela, o IDEA en Colombia, constituyen experiencias singulares en tanto en ellas predomina el carácter técnico–asistencial sobre el propiamente crediticio. Finalmente, el caso del Banco Municipal de Buenos Aires queda al margen del propósito de los bancos de crédito local o comunal, en cuanto mira fundamentalmente a la prestación de servicios financieros a la comunidad y solo parcialmente a la Corporación.

2.– ORIGEN Y DESARROLLO

El origen de las primeras instituciones especializadas de crédito local está vinculado estrechamente al desarrollo demográfico, urbano e industrial de muchas ciudades europeas en las últimas décadas del siglo pasado.

El problema de acceder al crédito se le incrementa a las Comunas, en tanto la demanda de los servicios y la aparición de otros nuevos conllevaban importantes volúmenes de inversión y capital para su satisfacción.

Las propias limitaciones económicas de los municipios, –particularmente en los pequeños– derivaban en la obtención de un crédito escaso, oneroso y a corto plazo, contrario a la ortodoxia exigida para atender las financiaciones del sector local.

Esta situación ocasionó en diversos países la adopción de medidas tendientes a racionalizar económicamente la comuna para crear o mantener prácti-

cas sanas en su administración financiera, de tal forma que se incrementase su solvencia para acceder al mercado de capitales y al sistema financiero existente.

Una de estas medidas consistió en promover la utilización de depósitos, consignaciones y fondos especiales que detentaban las instituciones financieras de aquel tiempo hacia inversiones de caracter social, entre las cuales cabe citar especialmente la de crédito a los municipios. Ello determinó que previa reorganización de ciertas ramas de las Cajas de Depósito y Consignaciones surgieron las primeras instituciones especializadas en el crédito local –que tras sucesivas transformaciones permanecen en la actualidad– tales como la Caja de Depósitos y Consignaciones en Francia, la Caja General de Depósitos y Créditos en Portugal, etc., que mencionamos en el primer apartado.

Las creadas a partir de 1900, ya como Bancos u otro tipo de Institutos tuvieron, en general, la función esencial de proveer de crédito a los Municipios.

3.- CLASIFICACION

3.1.- Según su origen y la forma de control ejercida por el Estado

La mayoría de las instituciones de crédito municipal presentan características que permiten clasificarlas en atención a su origen y a la forma de control, ejercida por el Estado.

3.1.1.- Instituciones de crédito establecidas y controladas por el Gobierno Central

Generalmente nacen por Ley especial elaborada por el Parlamento. El Gobierno Central las dota de capital inicial o les asigna fuentes de capital como depósitos y consiganciones forzosos. El control es ejercido por el Gobierno Nacional, y, por lo general operan en países donde las municipalidades gozan de poca o ninguna autonomía municipal. A vía de ejemplo pueden citarse: Banco de Crédito de Italia, Banco de Crédito de Portugal, Banco Municipal de Noruega, Corporación Financiera de Obras Públicas del Japón, Fondo de Préstamo y

Consignaciones de Grecia, Banco Municipal de Turquía, Junta de Préstamo Municipal de Tanzania y la Junta Municipal de Préstamo de Kenya.

3.1.2.– Instituciones de crédito establecidas y controladas por los Municipios

Se originan en aquellos países donde existe una fuerte tradición en materia de autonomía municipal. El capital es aportado generalmente por las propias municipalidades y el control lo ejercen ellas mismas. Ejemplo de este grupo son los Bancos Municipales de Ahorros Alemanes, pioneros en su género. En 1965 totalizaban 862, con 4.427 agencias principales y 8.063 sucursales. Manejan 95,5 billones de marcos alemanes en depósitos de ahorro de los 117 billones de marcos que suman el total de los depósitos de ahorro en Alemania. También el Banco Municipal de Crédito de Bélgica, el Fondo de Pensiones de Noruega, el Fondo de Pensiones de Dinamarca y el Banco de la Municipalidad de Viena constituyen ejemplos de este grupo.

3.1.3.– *Instituciones de crédito establecidas por el Gobierno Central o Municipios, pero funcionando como instituciones autónomas*

Son creadas por el Gobierno Central o por los Municipios, pero dotadas de autonomía orgánica o funcional. La participación de los Municipios se presenta aún en los casos de instituciones creadas por el Gobierno Nacional. Se caracterizan por ser instituciones especialmente creadas para atender las necesidades de crédito de las Comunas, y en la mayoría de los casos prestan asistencia técnica a éstos. En América se encuentran: el Banco Municipal de Honduras, el Instituto de Desarrollo Municipal de Guatemala (INFOM); Corporación Municipal de Financiamiento de Alberta, Canadá; Bancos Urbanos de U.S.A.; Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., México; Instituto Municipal de Crédito Popular del Distrito Federal, en Venezuela. En Europa: Compañía Municipal de Crédito de Suiza, Corporación Estatal de Crédito de Francia; Asociación Municipal de Crédito de Francia; Asociación Municipal de Crédito de Dinamarca y el Banco de las Municipalidades de los Países Bajos. En Venezuela la Fundación para el desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), organizada en 1962.

3.2.– Según la formación de la fuente de capital propio

3.2.1.– *Previsiones iniciales o periódicas del Gobierno Central*

Esta es una de las fuentes seguidas para la formación de capital propio. Tal es el caso del Banco Municipal Autónomo de Honduras; la Junta de Préstamos de los Municipios de Nigeria; Banco de Depósito y Consignaciones de Francia; Banco de Depósito y Crédito de Italia; Banco General de Depósitos de Portugal y el Fondo de Préstamos y Consignaciones de Grecia.

3.2.3.– *Suscripción de acciones por parte de los Gobiernos Centrales y los Municipios*

Otro tipo de fuente recurrida para la formación de capital propio es mediante la suscripción de acciones, tanto por parte del Gobierno Central como de los Municipios, como es el caso de la Corporación Financiera de Servicios Públicos Municipales del Japón; Banco Municipal de los Países Bajos; cuyas acciones están suscritas por mitades por el Gobierno Nacional y por las Municipalidades, el Banco Municipal de Crédito de Bélgica; Banco Provincial Turco. En estas instituciones la totalidad de las acciones están suscritas por la Municipalidades, como es el caso de la Corporación de Financiamiento de Alberta, Canadá.

3.2.4.– *Suscripción de acciones por el Gobierno Central o los Municipios y por el público*

Entre estos casos se encuentra el Banco Municipal de Israel; la Compañía Municipal de Crédito de Austria; la Compañía Municipal de Crédito de Suiza.

El caso del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., México, reúne las tres condiciones anteriores: acciones nominativas suscritas por el Gobierno Nacional, acciones al portador suscritas por el público, y, acciones nominativas que sólo pueden ser suscritas por los Estados y Municipalidades.

3.2.5.– *Suscripción de acciones por el público*

Hay instituciones donde el sector público no participa en la formación del capital propio del Banco, tal es el caso de los Bancos Municipales de Alemania, la Institución Central de Giro de Alemania y la Corporación de Crédito de Dinamarca. En el caso de las instituciones alemanas (Bonos y Giros) está constituido por una combinación, el "Giro Centralen" pone a disposición de los bancos de ahorros la disponibilidad necesaria, y el capital de fuera o externo se forma mediante los depósitos de ahorro del público. En el caso de la Corporación de Crédito de Dinamarca, el capital está suscrito por accionistas privados en su totalidad.

3.3.– Según la formación de capital externo

3.3.1.– *A través del mercado de capitales*

Es la fuente más recurrida para la formación de capital externo, y ejemplo de ello son las instituciones municipales de créditos analizados en países como Bélgica, Dinamarca, Canadá, Alemania, Japón, los Países Bajos y Francia.

3.2.2.– *A través de depósitos de los Municipios y otros entes*

Otra fuente de obtención de capital externo son los depósitos provenientes de las propias municipalidades y otros entes, tales son los casos de instituciones de crédito en España, Turquía y Japón.

Mediante la operación de las instituciones de crédito como bancos ordinarios también se obtiene capital; es decir, manteniendo cuentas corrientes y de ahorro el sector municipal y privado, cobrando ciertos impuestos, recibiendo depósitos de compañías de servicio público. Es el caso del Banco Municipal Autónomo de Honduras.

3.3.3.– *A través de préstamos internacionales*

El préstamo internacional es también una fuente recurrida por estas Ins-

tituciones. El caso del Japón, Canadá, Noruega y Venezuela entre otros, es significativo.

Las transferencias y asignaciones del Gobierno Central o de los propios Municipios constituyen una importante y muy usada fuente de contribución a la formación de capital externo de los Bancos Municipales. Esta es la experiencia más generalizada en países subdesarrollados.

La tendencia general hoy en día es la de nutrir a los bancos municipales de los siguientes recursos: transferencias o asignaciones fijas del Gobierno Central y/o los Municipios; préstamos del mercado de capital; préstamos internacionales; depósitos y operaciones corrientes de bancos a que suelen acudirse en la mayoría de los bancos municipales y forman parte de la tendencia moderna.

4.- ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

4.1.- Supervisión de operaciones

El objeto de la supervisión del Gobierno Central sobre las instituciones de crédito radica en que el Estado debe asegurar el que las actividades de éstas se ajustan a políticas económicas, fiscales y monetarias más amplias. Cuando las instituciones de crédito son depositarias de fondos considerables, pueden llegar a influir en las actividades nacionales, afectando la estabilidad monetaria, reservas de cambio extranjero, fluctuaciones cíclicas, etc. En ambos casos, ya sea en las instituciones de crédito comunal creadas y controladas por el Gobierno Central, donde la supervisión de éste es una consecuencia lógica, como en las que la creación y control depende de los Municipios, subsiste la supervisión del Gobierno Nacional.

4.2.- Estructura de la administración

En todos los casos, en el órgano ejecutivo máximo, llámese Junta Direc-

tiva, Junta Gobernante, Junta Ejecutiva, Directorio, etc., recaen los siguientes poderes:

A– formulación e implementación de políticas
B– representación de la institución ante terceros
C– evaluación de sus operaciones
D– poderes de decisión final

Los miembros del órgano ejecutivo son electos a través de:

a) elección de accionistas
b) por autoridades gubernamentales
c) por los municipios
d) combinación de los anteriores

En el caso a) la Asamblea General de Accionistas es el órgano supremo de decisión y es a éste a quien incumbe la potestad de decidir la forma y condiciones en que será electo e integrado el órgano ejecutivo. Se trata de instituciones de crédito comunal creadas conforme a las normas del derecho privado civil o mercantil. En tal situación se encuentran el Banco Municipal de Crédito de Bélgica; Banco para las Municipalidades de los Países Bajos; Fondo de Pensión Municipal de Dinamarca, etc.

En el caso b) el Gobierno Central tiene la potestad de elegir los miembros del órgano ejecutivo. En esta situación se encuentran la Corporación Financiera para Empresas Locales Públicas de Japón y otros ejemplos como los citados en los países de Honduras, Venezuela, etc.

En el caso c) hay pocos ejemplos donde los Municipios designen exclusivamente ellos a los miembros del órgano ejecutivo. Es la situación que impera en la Asociación de Crédito de Dinamarca.

El caso planteado d) es el procedimiento más común para elegir miembros de órganos ejecutivos. En estos casos, fundamentalmente el Gobierno Central y los Municipios designan, según su participación en el ente, los miembros del Directorio o Junta Directiva. Es la situación que se da en países tales como Canadá, Francia, Alemania, Guatemala, Italia, Suecia.

La administración interna de estas instituciones se deja generalmente a los administradores profesionales, quienes ejecutan y llevan a cabo las operaciones diarias de la institución, pero circunscritos a los dictados del órgano eje-

cutivo. Esta función recae por lo general en un funcionario denominado gerente, director administrativo o ejecutivo, etc. Entre estos los hay quienes son elegidos por el órgano ejecutivo y en otros casos designados por el Gobierno Central o por los Municipios.

5.- FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO COMUNAL

5.1.- Concesión de préstamo

Los préstamos otorgados a los Municipios pueden ser a corto, mediano y largo plazo, según sea la obra o circunstancias de que se trate. Por lo general, el préstamo a corto plazo es usado para hacer frente a contingencias presupuestarias de la Municipalidad, causadas corrientemente por desajustes en la percepción de los tributos, y puede decirse que el préstamo a largo plazo es utilizado para el financiamiento de obras y servicios que por su elevado costo requieren un plazo más o menos largo para su amortización.

5.2.- Condiciones para otorgar préstamos

Con el fin de asegurar que los préstamos serán destinados a fines públicos y de beneficio social, así como para proteger las instituciones prestamistas, se suelen incluir todas o algunas de las siguientes condiciones:

a) prueba de factibilidad del proyecto
b) prueba de la capacidad del prestatario para pagar el crédito
c) prueba de que el proyecto beneficiará a la comunidad
d) contribución de la contraparte
e) prueba de que jurídicamente se puede obligar para esa deuda

Estos requisitos son los que en definitiva deciden la salud de los préstamos, y por tal razón tienden a establecer una doble garantía, pues benefician tanto al prestamista en el sentido de que su dinero será restituido, y al prestata-

rio en el sentido de que su crédito será seriamente beneficioso y privadamente autofinanciable.

5.2.1.– *Prueba de factibilidad*

Esto quiere decir que el proyecto es "técnicamente seguro". En la mayor parte de los países esta prueba incumbe al prestatario, y en la mayor parte de los casos el prestamista ayuda a hacerlo por intermedio de su función de asistencia técnica. En este rubro se suele incluír lo siguiente: proyecto, cálculos, espeficaciones técnicas y económicas, rentabilidad, etc.

5.2.2.– *Capacidad de pago*

Esta prueba se demuestra generalmente mediante el análisis de la situación económica del peticionario (Presupuesto y Balance) y suelen ser reforzados mediante el sistema de garantías reales o personales.

5.2.3.– *Beneficio comunal*

El método más sencillo para demostrarlo es indicar su grado de prioridad entre las obras exigidas por la comunidad. También se analiza si están integrados a planes o proyectos de desarrollo regionales o nacionales.

5.2.4.– *Contribución de la contraparte*

Esto tiene una doble finalidad: por una parte se introduce el principio de ayuda mutua, con lo cual se le hace sentir al prestamista la obra como propia, y también para aumentar la seriedad del proyecto. Estas contribuciones oscilan generalmente entre un 10 y un 40% del costo total del proyecto.

5.2.5.– *Prueba de que jurídicamente se puede obligar para esa deuda*

Implica demostrar que, conforme al ordenamiento jurídico que rige al ente prestatario, este ha llenado todos los requisitos formales para poder obligarse.

5.2.6.– Otras condiciones: tipos de intereses

Las alternativas para la fijación de las tasas de interés en las operaciones de préstamo concertadas por las instituciones especializadas de crédito local tienen un amplio espectro de variación, no sólo entre países, sino entre instituciones de un mismo país e inclusive dentro de cada institución en función de las distintas categorías de los préstamos, sus plazos de duración u otros factores.

Desde la perspectiva de las políticas generales de actuación para la determinación de las tasas de interés, podrían diferenciarse dos grandes tipos de instituciones. El primer grupo comprendería aquellas instituciones cuyos tipos de interés se adaptan a los prevalentes en el mercado para los recursos con similares características a los de sus préstamos, habida cuenta de sus economías de escala y costos de transformación, mientras que en el segundo grupo se integrarían las instituciones que como consecuencia de la intervención directa o indirecta de los poderes públicos, subvencionan o priman en mayor o menor grado los tipos de interés en una parte mayoritaria de sus préstamos.

Existe un principio bastante generalizado entre las instituciones especializadas de crédito local de discriminar los tipos de interés de sus operaciones de préstamos, en función de su duración–incremento progresivo del tipo de interés a mayor amplitud del plazo de amortización de la operación.–

El Crédito Comunal de Bélgica determina la duración de sus préstamos en función de la naturaleza –vida–útil– de las inversiones a que se destinan, y a su vez las tasas de interés aplicadas se gradúan atendiendo la mayor o menor amplitud del plazo de reembolso. Algunas instituciones utilizan además otros criterios para diferenciar los tipos de interés de sus operaciones activas atendiendo a ciertas características tales como:

— endeudamiento y necesidades de financiación de la Corporación prestataria;
— naturaleza o carácter prioritario asignado a las inversiones;
— préstamos especiales (déficits presupuestarios, consolidación y liquidación de deudas).

5.3.– Otras funciones de carácter extra financiero

Las más importantes son las de investigación y asistencia técnica. De 36 instituciones señaladas en un estudio de la ONU, 30 de ellas ejecutan estas dos funciones. Tal asistencia se da por múltiples razones: ausencia de la información básica para operar los proyectos; para mejorar el rendimiento administrativo y fiscal del ente prestatario, y como consecuencia de todo, para proteger sus propias inversiones.La asistencia y la investigación comprende campos o áreas como: análisis financiero y administrativo, autoconstrucción y construcción, operaciones y manejo de proyectos; contabilidad, presupuestos, técnicos fiscales, servicios públicos, etc. Esto ocurre desde los países más desarrollados hasta América Latina, donde por Ley, tienen que dar la asistencia técnica. Esta asistencia se presta en forma de consulta, consejo y adiestramiento.

Esta actividad se considera necesaria debido a la poca preparación existente en el personal municipal y la deficiente organización administrativa. Estas dos actividades se consideran básicas para lograr la transformación de la tecno–estructura municipal en América Latina.

6.– BASES PARA UNA FORMULACION ESTATUTARIA

6.1.– Impulso y fundamento

La creación del organismo debe entenderse dentro de un conjunto de medidas tendientes a fortalecer el gobierno local o a impulsar políticas en materia de descentralización para el desarrollo. Entre esas medidas es conveniente considerar: mejoramiento de la posición financiera y administrativa de los Municipios; modernización de la Ley Orgánica Municipal; flexibilidad legislativa para contratar préstamos y planes y programas articulados en materia de asistencia técnica y adiestramiento. Hay que resaltar que la creación del organismo por si mismo no basta ni es suficiente. En el proceso de descentralización los aspectos financieros son parte de un todo, pero no el todo, por ello la necesidad de articulación con los demás aspectos del fenómeno.

6.2.– Capital

La dotación de capital suficiente y la organización de fuentes permanentes de capital es de esencial importancia para la salud financiera de estas instituciones. De acuerdo con la experiencia, parece conveniente el que se provea desde su creación de fuentes permanentes de capital. Entre las distintas fuentes de que suelen nutrirse las instituciones de crédito se puede apreciar que resultan especialmente ventajosos los siguientes:

a) **títulos de deuda pública**: la solidez, facilidad de colocación y fácil disponibilidad hacen que estos valores tengan una alta cotización entre el público, y sirven de fuente permanente de capitales para las instituciones de crédito municipal.

b) **ahorro y operaciones de banco**: la combinación del depósito de ahorro, operaciones de banco y depósito forzosos resultan deseables como fuentes permanentes para garantizar una sólida estructura financiera de la institución.

Estas dos fuentes tienen la enorme ventaja de permitir operar la institución con dineros provenientes del público y mantener el capital propio en garantía de sus operaciones. A su vez descarga el sector público de erogaciones continuas y pone el dinero privado en función del interés público.

c) **asignaciones del sector público**: la mayoría o todos los entes –de estas características– en América Latina se han formado con un aporte inicial y muchos se mantienen de asignaciones anuales. Estas asignaciones periódicas significan, en muchas de las instituciones, la fuente fuerte y segura para proveer los préstamos, de tal manera que su importancia resulta básica para unos y llega a resutlar indispensable en algunos casos.

Las asignaciones periódicas parecen recomendables en aquellos casos en que el manejo de los títulos, ahorros, operaciones de banco y depósitos no resultan viables por razones jurídicas, económicas o de otra índole, o cuando se presenten como insuficientes las demás fuentes de capital. También son admisibles cuando éstos se disponen por tiempo limitado, hasta alcanzar el ente una determinada cantidad de capital. Fuera de estos casos no nos parece una fuente de capital recomendable.

6.3.– Monto de capital

Quizás sea esta una de las pautas más difíciles de establecer, pues son mu-

chos los factores que influyen en la determinación de la estructura financiera del ente. Si se piensa en el autofinanciamiento habría que concluir que la figura jurídica del Banco es la mejor, pues permite la formación de un capital de trabajo considerable con dineros del público, lo cual da margen para la cobertura de los gastos de administración y cubrir el financiamiento de obras y servicios. En estos casos no debe descartarse la figura de los depósitos forzosos que aumentan el capital de trabajo del Banco. Lo importante está en saber organizar una estructura financiera sólida y ágil para lograr un buen capital de trabajo.

6.4.– Objetivos

Una sobria combinación de los elementos que deben comprender el objeto del Banco se puede extraer de la experiencia:

a) financiamiento de construcciones urbanas;
b) financiamiento de obras para servicios;
c) captador de ahorros;
d) asistencia técnica e investigación.

En el caso uruguayo, con fundamentos que señalaremos cuando realicemos nuestra ponencia, creemos necesario insistir como objetivo en el financiamiento de pequeñas y medianas empresas agropecuarias, agroindustriales, comerciales e industriales.

Mediante esta combinación se obtiene: una segura colocación y recuperación de los créditos; garantías para los ahorristas o depositantes; y establecer planes y programas que puedan fortalecer, tecnificar y aumentar el rendimiento de las administraciones locales. Es cierto que no siempre ni en todos los países hay condiciones para girar dentro de este radio, pero también debe pensarse qué se busca con estas instituciones. Es suficiente una labor de análisis de cada caso.

6.5.– Política de inversiones

La política de inversines del Banco tiene que estar orientada fundamentalmente a lograr el desarrollo y aprovechamiento de los recursos potenciales

de los Municipios. Entre éstos, sus recursos económicos, humanos y aún los naturales. Un sobrio aprovechamiento de los mismos conlleva a que estos recursos pueden convertirse en servicios y facilidades para el habitante de la ciudad.

Siguiendo estos postulados se ha elaborado una clasificación de los servicios atendiendo a los siguientes factores: competencia municipal y grado de autofinanciamiento. Este último factor es el que habrá de determinar el plazo y el monto del crédito y la prioridad de la obra o servicio como necesidad social.

Probadamente Autofinanciables:

A) acueductos, alcantarillado y plantas de tratamiento
B) alumbrado público
C) recolección y disposición final de residuos
D) cementerios
E) terminales para pasajeros terrestres
F) mataderos
G) viviendas
H) desarrollo de zonas industriales
I) hoteles y obras de infraestructura turística
J) reaforo de bienes inmuebles

Parcialmente Autofinanciables:

A) apertura, ensanche, remodelación de calles y avenidas
B) construcción, reposición o remodelación de edificios para bibliotecas, museos, teatros
C) reconstrucción y acondicionamiento de obras de interés histórico turístico

Sin posibilidad de Autofinanciamiento:

A) acondicionamiento de equipos e instalaciones para parques infantiles
B) acondicionamiento e instalaciones para parques deportivos y de recreo
C) construcción y remodelación de parques y zonas verdes

6.6.– Organización

En la casi totalidad de las instituciones analizadas de América, Europa,

Africa y Asia, la dirección y administración está confiada a dos órganos, uno plural y directivo y otro singular y ejecutivo. Lo importante de destacar en este aspecto es la composición y participación en el órgano directivo. Es deseable la participación de los Municipios y del Gobierno Central.

7.- DOS EXPERIENCIAS DISTINTAS

Analizaremos a continuación, con mayor profundidad, los casos del Banco de Crédito Local español y del Banco Municipal de Buenos Aires.

7.1.- El Banco de Crédito Local de España

Las necesidades crediticas del Sector Público Local de España son y han sido atendidas con carácter primordial y profundamente por el Banco de Crédito Local de España, colaborando en esta función con una relevancia discreta y accesoria otras instituciones crediticias, así como las emisiones de empréstitos realizados por las propias corporaciones locales.

7.1.1.- *Régimen jurídico y participación en el crédito. El Sector Público Local*

El Banco de Crédito Local de España fue creado en el año 1925, como entidad de crédito, con el privilegio de la emisión de los valores denominados "Cédulas de Crédito Local", y con el fin principal de impulsar el fomento y progreso de los Municipios, Diputaciones y Organismos administrativos oficiales de carácter local, prestando su colaboración financiera y técnica a tales corporaciones.

Esta etapa que se extendió hasta julio de 1962 se caracterizó por la estructura privada de la entidad. Un grupo de bancos privados, con la adhesión de algunos Municipios, ostentó la titularidad del capital del Banco, constituido como Sociedad Anónima o Sociedad por acciones.

A partir de julio de 1962, el Banco fue nacionalizado, pasando a ser una entidad de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad, depen-

diente del Ministerio de Hacienda, a través del Instiuto de Crédito a Medio y Largo Plazo.

Finalmente, con la entrada en vigor de la Ley 13/1971 de fecha 19 de junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, el Banco se encuadra entre las Entidades Oficiales de Crédito, adoptando la forma jurídica de sociedad anónima, cuyo capital se halla íntegramente en poder del Estado, con facultad del Gobierno para enajenar, hasta una cuarta del mismo, a Corporaciones de Derecho Público, dicho así pensando en las entidades locales.

Los actuales estatutos fueron aprobados en el año 1972 y establecen que su objeto será la realización de las funciones de todo orden que la ley atribuye a las Entidades Oficiales de Crédito, en relación con el fomento y desarrollo del Sector Público Local, pudiendo asimismo realizar las operaciones activas y pasivas propias de la actividad bancaria con las entidades locales.

El Banco, como Entidad Oficial de Crédito, depende del Instituto de Crédito Oficial que tiene, en relación con dichas Entidades, las siguientes funciones:

— servir de órgano permanente de relación con el Gobierno;
— coordinarlas, controlarlas e inspeccionarlas;
— proveerlas de recursos para el cumplimiento de sus fines;
— trasmitirles las instrucciones a las que hayan de acomodar su actividad.

El Banco detenta la posición de principal suministrador de crédito para atender las inversiones del sector local, especialmente las de carácter prioritario, incluidas entre los objetivos de la planificación local –Planes Provinciales– financiadas en colaboración con las Administraciones Central y Local. A la vez, el Banco ha cooperado durante estos últimos años en el saneamiento de las finanzas locales, destinando una parte de sus recursos a la concesión de créditos para atender a la liquidación de deudas y nivelación de presupuestos ordinarios de las corporaciones locales.

7.1.2.– *Condiciones del crédito*

En relación a las condiciones del crédito canalizado al Sector Público Local, el Banco detenta igualmente una ventajosa posición comparativa en el mer-

cado de oferta crediticia, si se relacionan sus plazos de duración y tasas de interés con los correspondientes al resto de las fuentes alternativas de crédito.

En efecto, si se examina el cuadro No. 1 se aprecia que tanto las tasas de interés como los plazos de amortización de los préstamos a largo plazo del Banco de Crédito Local han sido, desde el año 1967, cuando menos iguales a los de las emisiones realizadas por las Corporaciones locales directamente; y en la mayor parte de estas emisiones bien su tasa de interés, su plazo de reembolso, o ambas condiciones eran más desfavorables que las correspondientes a los préstamos del Banco.

Si bien las diferencias en las condiciones se acentuaron a partir del año 1977/78, dada la tendencia del mercado al acortamiento de la duración en todas las emisiones de renta fija, hay que tener en cuenta que también el Banco ha reducido, desde marzo de 1980, el plazo máximo para la mortización de los préstamos de su línea ordinaria a largo plazo, que ha pasado a oscilar entre un mínimo de 6 y un máximo de 15 años, según los tipos de inversiones, siendo los plazos más frecuentes los comprendidos entre 12 y 15 años.

7.1.3.– *Recursos del Banco de Crédito Local de España*

En su devenir histórico, el Banco ha contado con diversas fuentes de financiación que han experimentado notables modificaciones. Así, desde la creación del Banco en el año 1925 hasta su nacionalización ocurrida en 1962, la principal y casi exclusiva fuente de recursos estuvo constituída por el producto obtenido mediante la emisión de Cédulas de Crédito Local e Interprovinciales. Estos títulos de renta fija –obligaciones cuya emisión estaba reservada exclusivamente al Banco– gozaban de la consideración de efectos públicos cotizables en las Bolsas de Comercio. Se emitieron y colocaron ininterrumpidamente con unas condiciones de bajos tipos de interés –4% anual– y largos plazos de reembolso –50 años– contando con la garantía de las anualidades por el reembolso de los préstamos concedidos a las Corporaciones locales y de los recursos especialmetne afectados a dichas Corporaciones prestatarias para el cumplimiento de sus obligaciones financieras con el Banco.

Después de la nacionalización del Banco, y a partir de 1964, la mayor parte de los recursos financieros procedieron de las denominadas dotaciones–préstamos constituidos con los fondos facilitados por el Tesoro Público a través del Instituto de Crédito Oficial, con un plazo de reembolso de 15 años.

Esta financiación pública ve reducida su cuantía por la aportación, duran-

te este período y todavía en la actualidad del excedente interno generado por la diferencia entre el importe de los reembolsos por crédito otorgados y el importe de los compromisos asumidos por el Banco para la devolución de sus recursos financieros. Tal excedente se origina al superar el montante anual reembolsando al Banco por las Corporaciones locales prestatarias –por los préstamos otorgados, cuyos plazos de amortización contratados se redujeron progresivamente en el transcurso del tiempo de 50 a 30 años (desde 1957); 20 años (desde 1967) y 6–15 años (desde 1980)– el importe anual que corresponde devolver al Banco por los recursos de contrapartida conseguidos durante la etapa anterior –las Cédulas de Crédito Local– cuyo reembolso se dilataba hasta 50 años.

Precisamente, dado que desde 1962 se suspendieron las emisiones de Cédulas de Crédito Local, los saldos en circulación de estos recursos han venido declinando progresivamente, pasando a tener una importancia cada vez más secundaria –en la actualidad casi sin relevancia– como fuente de financiación para el Banco.

Por último, desde 1978 y como consecuencia del programa de reforma del sistema financiero iniciado en 1977 y su consiguiente aplicación y desarrollo que exigía a las Entidades Oficiales –y por lo tanto al Banco– obtener como mínimo un tercio de sus recursos financieros anuales directamente del mercado, la estructura de los recursos del Banco se ha modificado de nuevo significativamente, dado que una parte sustancial de los fondos empleados por el Banco en estos últimos ejercicios, procede de los anticipos y préstamos que le otorgan las entidades privadas del sistema financiero –Bancos y Cajas de Ahorro–, así como del Banco de España. Estos nuevos tipos de recursos han complementado las Dotaciones del Tesoro, como fuente básica de financiación del Banco en la actualidad.

Merece mencionarse igualmente que en todo momento los recursos propios del Banco, constituidos por el capital social o patrimonio y las reservas, así como la Tesorería local –fondos de las Corporaciones locales depositados en el Banco– también han representado una fuente marginal en su masa operativa de recursos, según se pone de relieve en cuadro No. 2, donde se recogen cronológicamente el volumen e importancia relativa de las distintas fuentes de financiación del banco desde el año 1962.

7.2.- El Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires

7.2.1.- *La función bancaria como instrumento de acción del Municipio*

La acción desarrollada por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por medio de su propio Banco a través de un siglo de experiencia, ha ido sufriendo sucesivas modificaciones para ajustarse a los distintos requerimientos de la comunidad.

Podemos distinguir en esta acción las siguientes etapas acumulativas o progresivas en cuanto a los servicios prestados y las modalidades de conducción de la institución:

A) la atención de las necesidades de la población incapaz de acceder a fuentes de crédito en condiciones económicas, por medio del crédito pignoraticio;
B) la atención de otras necesidades crediticias de la población, pero en forma restringida;
C) la actuación como agente financiero de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
D) su transformación desde 1966 en una institución bancaria moderna con todos sus atributos y servicios, pero orientada no hacia la obtención del lucro como fin, sino al cumplimiento de objetivos sociales en relación con los intereses comunales, y a lo que se le ha impreso en su conducción un sentido propio de la gestión empresarial, y por ende, mucho más dinámico que el generalmente aplicado, en el manejo de la cosa pública, efectuado con sentido estrictamente administrativo.

Esta evolución podría sintetizarse diciendo que el Banco fue creado para lograr la cobertura de la necesidad de crédito de la población de menores recursos, librándola de la usura, para convertirse hoy en un instrumento de promoción de la actividad económica y social de la ciudad o vinculada a ella.

7.2.2.– *Naturaleza del Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, consecuencias de la misma y principales características conforme a su actual carta orgánica*

– Naturaleza jurídica y consecuencia de la misma

El Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires es una persona jurídica pública y autárquica, cuyo domicilio se establece dentro de los límites de la Capital Federal, siendo de exclusiva propiedad del Municipio y correspondiendo a éste el total de su capital.

No obstante, como consecuencia de su autarquía tiene absoluta independencia del Gobierno Municipal, excepto en lo que hace a darse sus propias autoridades.

Como consecuencia de que la titularidad de su dominio pertenece a la Municipalidad de Buenos Aires, ésta responde por las operaciones que el Banco realice con arreglo a las disposiciones de su Carta Orgánica.

Los fondos de la Municipalidad y sus reparticiones autárquicas deberán ser depositados en el Banco, así como las sumas de dinero o valores entregados en garantía a la orden de aquella y de dichas reparticiones.

El Banco es el agente financiero de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires e interviene por cuenta de ésta en las operaciones de crédito y demás gestiones financieras que realice, pudiendo formar parte de consorcios o agrupaciones de Bancos que coloquen empréstitos nacionales o municipales. Recauda los impuestos y tasas municipales y aquellos cuyo cobro está a cargo de la Municipalidad, salvo que a pedido del Banco deba recurrirse a otras instituciones.

Es, asimismo, el agente pagador de títulos, bonos o letras municipales (amortizaciones, intereses, rescates y cancelaciones) con arreglo a los convenios que, en cada caso, formalice con la Municipalidad. Por último, el Banco tiene la exclusividad, desde su creación, de las actividades pignoraticias dentro de la Ciudad de Buenos Aires, con el agregado que los objetos empeñados en el Banco, no puedan ser secuestrados, con excepción de los casos robados o perdidos, que sólo son entregados por orden judicial, previo pago del capital prestado y de los intereses y derechos que se adeuden.

– Operaciones que puede realizar el Banco

El artículo 8o. de la Carta Orgánica establece que éste podrá realizar las siguiente operaciones:

a) préstamos con garantía prendaria, con o sin desplazamiento, fijo o flotante;
b) préstamos en cuenta corriente a favor de personas domiciliadas en la Capital Federal, con garantía prendaria sobre bienes muebles o créditos liquidados por el Gobierno Nacional o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
c) préstamos con caución de títulos de la deuda pública internacional o municipal, letras de tesorería y cédulas hipotecarias;
d) créditos y descuentos personales documentados, y en cuenta corriente; otorgar avales de obligaciones contraídas en el país o en el exterior; incluso por organismos oficiales;
e) préstamos a profesionales y a empleados públicos o particulares;
f) habilitación de capital a trabajadores a domicilio con las garantías que estime necesarias;
g) recepción de títulos de deuda pública nacional o municipal y de cédulas hipotecarias nacionales;
h) adquisición de títulos de deuda pública nacional o municipal y de cédulas hipotecarias nacionales;
i) en general, todo tipo de actividad bancaria comercial.

– Recursos del Banco

El Banco atiende sus operaciones con los siguientes recursos:
a) el capital y reservas que arroja su balance;
b) los que le procura la Municipalidad por ordenanzas especiales;
c) el porcentaje sobre el monto de recaudación de los impuestos y tasas municipales que se establezca por convenio con la Municipalidad;
d) donaciones y legados aceptados por el Directorio;
e) los que resulten del redescuento de su cartera;
f) los que obtenga en virtud de las operaciones que realice;
g) emisión de bonos y cédulas.

– Administración del Banco

La Administración del Banco está a cargo de un Directorio, rentado conforme a su presupuesto y nombrado por el Intendente Municipal con acuerdo del Consejo Deliberante.

El Directorio se compone de un Presidente, un Vicepresidente y cuatro

vocales, argentinos, los cuales duran seis años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos y renovándose los vocales por mitad cada trienio.

El Gerente General es designado por el Intendente Municipal, a propuesta del Directorio, entre el personal del Banco, con una antiguedad no menor de diez años. Sólo puede ser removido por mala conducta, incapacidad o inoperancia, previa resolución aprobada por los dos tercios de los votos del total de miembros del Directorio.

– Aplicación de las utilidades

Las utilidades líquidas y realizadas del ejercicio se destinarán a la atención de las exigencias del ciclo a iniciarse, consultando el criterio contable más adecuado a las circunstancias, el que deberá fundamentarse conforme a las siguiente bases:

a) el 10% como mínimo al"fondo de reserva legal";
b) el remanente, el "fondo de comprensación para quebrantos", a reservas diversas, a incrementación del capital, a reservas para consolidar los bienes del activo.

– Posición del Banco en el sistema bancario argentino

El conocimiento de la posición relativa del Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires en el conjunto de Bancos del país, es ilustrativa para comprender la importancia del mismo dentro del sistema bancario argentino.

CUADRO No. 3

Ubicación relativa del Banco Municipal de la ciudad de Buenos Aires en el sistema bancario argentino con respecto al total de:

	Depositos	Prestamos	Capital y reservas
al 31–10–66	16o.	16o.	37o.
al 31–01–72	11o.	11o.	5o.

Como se observa, el Banco, si bien ocupaba una posición importante, avanzó en sólo seis años cinco puestos, en lo que hace a depósitos y préstamos, y treinta y dos, en cuanto hace al total de Capital y Reservas.

E3– garantía de operaciones o negocios del Municipio o con el Municipio;

E4– préstamos a pequeños industriales y artesanos del Departamento;

E5– préstamos a pequeños agricultores y criaderos del Departamento y de las zonas circunvencinas;

E6– préstamo a funcionarios municipales.

8.2.2.– *Organización*

El Banco será administrado por un Directorio de cinco miembros rentados cuyos requisitos y calidades serán los establecidos para idénticos cargos del Banco de la República.

El nombramiento se prevé sea hecho por el Concejo Departamental, tres a pluralidad de votos por la mayoría y dos a pluralidad de votos por la minoría.

Asimismo se establece que para la deliberación de los planes y orientaciones del banco, así como su presupuesto, el Directorio se integrará con tres Concejales, dos por la mayoría y uno por la minoría, con voz pero sin voto.

8.2.3.– *Recursos del banco*

Se establecen como recursos del Banco Municipal:

a) su capital y reservas legales;
b) los que le asigne elGobierno Departamental;
c) legados y donaciones;
d) los beneficios obtenidos de las operaciones de su giro;
e) los recargos, multas y otras sanciones por incumplimiento o infracción de los obligados;
f) los provenientes del Crédito que le acuerden los bancos del Estado o los particulares con garantía de bienes propios o sin ella.

Dentro de las actividades de fomento departamental se comprenden –entre otras– a las siguientes:

A1– compraventa de inmuebles afectados parcial o totalmente por los planes de urbanización, dirección y regulación de la Ciudad y el Departamento de Montevideo;

A2– urbanizar, lotear y negociar inmuebles propios o ajenos para la venta de solares destinados a vivienda.

En sus cometidos de crédito popular o cooperativo realizará entre otras las siguietnes operaciones:

B1– préstamos personales con garantía personal, real o de los ingresos del prestatario;

B2– préstamos con garantía prendaria o hipotecaria hasta por el 50% del valor de tasación del bien ofrecido en garantía;

B3– préstamos a cooperativas departamentales, para la instalación de silos, graneros, frigoríficos, almacenes y depósitos reguladores de manera de hacer posible la estabilización de precios para el consumo y garantía para los pequeños productores;

B4– préstamos con caución de títulos o certificados de la Deuda Pública;

B5– anticipos sobre resguardos o certificados de depósitos (warrants).

Dentro de sus cometidos de ahorro y crédito se citan los de recibir depósitos en cajas de ahorro y depósitos a plazo fijo.

En lo que refiere a los cometidos relativos a Vivienda se señalan a título de ejemplo las siguiente operaciones:

D1– financiar la adquisición, construcción, ampliación y reparación de la vivienda propia del interesado, en las condiciones generales del Banco Hipotecario y con preferencia a las solicitudes de los funcionarios municipales que no la posean.

D2– construir por cuenta propia o ajena casas residenciales o de apartamentos para la venta o el arrendamiento con o sin opción de compra de las unidades respectivas, en las mismas condiciones del apartado anterior.

D3– apoyar técnica y financieramente los planes de viviendas programados por el Concejo Departamental.

En lo que tiene que ver con los cometidos de servicio municipal realizará entre otras las siguientes operaciones:

E1– depósitos y reembolsos a la vista de recursos municipales, pudiendo incluso encargarse de la recaudación de los mismos;

E2– administración del depósito municipal de bienes muebles;

f) queda autorizado el Banco para realizar operaciones de representación e importación de equipos mecánicos, implementos y repuestos y otro material de los quehabitualmente utilizan los Municipios en la realización de obras públicas o prestación de servicios;

g) compra de extensiones de tierra destinada a su fraccionamiento y/o reventa con destino a construcciones de viviendas o locales comerciales o industriales o sedes de organismos públicos o de entidades sociales o culturales;

h) actuar como interventor en los fraccionamientos en que no se haya cumplido con las obligaciones de la parte vendedora, cobrar las cuotas correspondientes, encargarse de la realización de las prestaciones y entregar el remanente a quien corresponda;

i) realizar todo otro tipo de operaciones que tengan relación con la finalidad del Banco.

Asimismo al Proyecto de Ley establece el carácter monopólico de los fraccionamientos a que se refiere la Ley No. 10.723, de 21 de abril de 1946 y su modificativa No. 10.866, de 25 de octubre de 1946 para el Desarrollo de los Municipios, el Banco de la República y el Banco Hipotecario del Uruguay, de INVE y de los Municipios.

8.2.– La propuesta departamental

Esta propuesta proyecta la creación de un Banco Municipal de Montevideo. Los aspectos más importantes de la propuesta se establecen en los apartados siguientes.

8.2.1.– *Operaciones*

El objeto del Banco será realizar las siguientes operaciones:

A– fomento departamental;
B– crédito popular y cooperativo;
C– ahorros y depósitos;
D– vivienda;
E– servicios diversos al Municipio.

el Poder Ejcutivo a emitir títulos de Deuda Pública con la denominación "capital del Banco de Desarrollo de los Municipios" hasta la suma referida.

Se establecía que las ganancias obtenidas por el Banco en cada ejercicio serían destinadas a completar el capital autorizado, y una vez integradas totalmente, a constituir, en su 60% un fondo de reserva al que también serían destinadas las herencias, legados y donaciones.

El 20% de dichas ganancias, cumplida la integración de capital, se distribuirá entre los Municipios según:

a) el volumen de los depósitos particulares en cada departamento;
b) el volumen de los depósitos de cada Municipio;
c) el número y la calidad de las operaciones de cada Municipio con el Banco.

El 20% restante se podía afectar al establecimientio de fórmulas de estímulos para los ahorristas y tenedores de títulos de la deuda que autorizaba crear el proyecto.

8.1.3.– *Operaciones*

Las operaciones que se preveía realizar por el Banco eran las siguientes:

a) recibir dinero en depósito en caja de ahorro, cuentas corrientes o a plazo fijo;
b) realizar por cuenta de los Municipios o de cualquier otra persona física o jurídica, operaciones de administración, gestiones de cobro, etc.
c) realizar la recaudación de los tributos municipales en los casos y forma que conviniera con los Gobiernos Departamentales.
d) realizar préstamos a los Municipios con el fin de promover el desarrollo de los mismos; facilitar la obra pública municipal, permitirles la adquisición de implementos mecánicos y todo otro tipo de operación que concurra al cumplimiento de tales propósitos.
e) realizar préstamos a los particulares cuando los mismos tengan por finalidad la adquisición de tierras destinadas al asiento de vivienda propia o de establecimientos industriales; facilitar el pago de contribuciones de obras públicas o de extensiones de servicios públicos;

8.– LAS PROPUESTAS EN EL AMBITO NACIONAL

En Uruguay ha habido en el transcurso de las últimas décadas propuestas concretas tendientes a la creación de un organismo de crédito local.

En particular nos vamos a referir a la propuesta parlamentaria del entonces Movimiento Por el Gobierno del Pueblo – Lista 99 (presentado en junio de 1964) y a la elaborada por el Dr. Isaac Ganon cuando ocupaba el cargo de Subdirector de la Asesoría y Dirección Jurídica Municipal.

8.1.– La propuesta parlamentaria

8.1.1.– *Organización*

Se prevé que su órgano ejecutivo sea un Directorio integrado por cinco miembros: uno por el Concejo Departamental; uno por los Concejos Departamentales del Interior elegido por los 18 Concejos Departamentales; uno por la Facultad de Ingeniería; uno por la Facultad de Arquitectura; y, uno por los empleados de la banca pública y privada.

Se establecía además como condiciones para los representantes de los Concejos Departamentales el reunir una de las siguientes condiciones:

a) haber sido empleado de la banca pública o privada durante más de diez años;
b) haber desempeñado cargo electivo por no menos de ocho años.

Asimismo, se señalaba como domicilio del mismo la ciudad de Montevideo y la obligación de establecer sucursales en todas las capitales departamentales y sucursales o agencias en aquellas localidades que por su importancia lo requieran.

8.1.2.– *Capital*

Como dato anecdótico el capital se fijaba en $50.000.000. Se autorizaba

Lo primero, como consecuencia de la política de ampliación y profundización de actividades, y lo segundo, por el ritmo de capitalización impuesto, que ha resultado el más acelerado del país, como consecuencia de la circunstancia de que la totalidad de sus utilidades fueron capitalizadas sin efectuarse distribución alguna de las mismos.

CUADRO No. 4
Ubicación relativa en relación al conjunto de Bancos Oficiales con respecto al total de:

	Depositos	Prestamos	Capital y reservas
al 31–10–66	7o.	8o.	14o.
al 31–01–72	7o.	7o.	5o.

En este sector, que incluye a los bancos de propiedad del Estado nacional, provinciales y municipales, vuelve a hacerse notar su notable cambio de posición respecto a su patrimonio, mientras que solo avanzó un puesto respecto de los préstamos otorgados, manteniendo la misma posición en cuanto a los depósitos recibidos.

CUADRO No. 5
Ubicación relativa en relación al conjunto de Bancos particulares con respecto al total de:

	Depositos	Prestamos	Capital y reservas
al 31–10–66	10o.	9o.	24o.
al 31–01–72	5o.	5o.	1o.

Como vemos a través del cuadro precedente, el avance del Banco en menos de seis años, ha sido notable en todos los rubros, lo que indica su franca competitividad dentro del sistema y aun con respecto a los bancos de propiedad privada.

CUADRO Nº 1

Evolución comparativa de las condiciones (tasas financieras y plazos de reembolso) de los préstamos del Banco de Crédito loc al y las emisiones de Desuda del sector público en España.

			Emisiones del Sector Público							
Período	Préstamos BCLE L.P. Ordinarios		Deuda del Estado (para inversiones)		Banca Oficial		Obligaciones I N I		Corporaciones Locales	
Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa
1956	4.2–4.6%	50	–	–	–	–	–	–	–	–
1957	4.2–4.6%	30	–	–	–	–	–	–	–	–
1962	4.2–4.6%	30	–	–	–	–	–	–	–	–
1964	5.25–6%	30	–	–	–	–	–	–	–	–
1966	5.25–6%	30	–	–	–	–	–	–	–	–
1967	5.25–6%	20	–	–	–	–	–	–	7%	20 (17+3) (Consorcio Abast. Comarca Gran Bilbao 385 Mill.)
1970	5.25–6.25%	20	–	–	–	–	6.75%	25	–	–
1971	5.25–6.25%	20	6% 20.000 Mill.	10	–	–	7% 8.400 Mill.	25 (20+5)	7%	18 (15+3) (Dipl. Foral de Navarra 300 Mill.)

CUADRO Nº 1 (CONTINUACION)

	Emisiones del Sector Público									
Período	Préstamos BCLE L.P. Ordinarios		Deuda del Estado (para inversiones)		Banca Oficial		Obligaciones I N I		Corporaciones Locales	
Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa
1972	5.25–6.25%	20	6% 16.000 Mill.	10	–	–	6.25% 17.300	20 (15+5)	7% (Consorcio Abast. Comarca Gran Bilbao 319 Mill.)	20 (17+3)
1973	6.25–6.95% (Sepbre 73) 6.75%	20	–	–	–	–	6.25% 12.700 Mill.	20 (15+5)	6.5% (Barna 1.250 Mill) 6.5% (Madrid 1.220 Mill.)	15 15
1974	6.25–7.45% (Agosto 74) 7.45%	20	5% 1.713 Mill. No pignorable 1.700 Conv. Oblg. Tesoro	10	–	–	6.25% 14.600 Mill.	20 (15+5)	7.5% (Barna 1.250 Mill.)	12
1975	6.25–8.45% (Agosto 75) 8.45%	20	–	–	–	–	6.25 16.700 Mill	20 (15+5)	7.5% (Madrid 1.180 Mill.) 8.5% (Barna 1.250 Mill.)	15 12

1976	8.45%	20	– –	9.5% 15 (Bº Hipotec.) 8.000 Mill.	7.25% 18 (14+4) 16.100	8.5% 12 (Barna 3.351 Mill.) 8.5% 15 (Madrid 900 Mill.) 9% 5 (Dip. Navarra 2.500 Mill.)
1977	8.45–11.20% (Julio 77) 11.20%	20	10.25 10 (7+3) 20.000 Mill. Dic.	11% 15 (Bº Hipotec.) 8.000 Mill.	8% 18 (14+4) 22.000 Mill.	8.5% 12 (Barna 3.771 Mill.) 11.5% 13 (Dip. Alava 2.500 Mill.)
1978	11.20%	20	9.25% 5 (9–6–78 Comput.) 10.000 Mill. 10.25% 5 (17–11–78 Comput.) 30.000 Mill.	12% 15 (Bº Hipotec.) 9.000 Mill.	11% 18 (14+4) 24.800 Mill.	11% 12 (Barna 3.080 Mill.) 11.5% 10 (8+2) (Madrid 4.300 Mill.)
1979	11.20%	20	6.5% 10 (Neto) Sector en crisis Siderurg. naval 24.800 Mill. Computable 12% 5 20.000	13% B.H. 5 7.500 Mill. 13% BCC 3 6.000 Mill. 11.75% BCA 10 3.500 Mill.	11% 14 (11+3) 28.000 Mill. Autorizado B.O. 341&79	12.5% 10 (Madrid 2.445 Mill. Ppto. Esp. Urb.) 12.755 (Dip. Navarra 2.300 Mill.)

CUADRO Nº 1 (CONTINUACION)

	Emisiones del Sector Público							
Período	Préstamos BCLE L.P. Ordinarios		Deuda del Estado (para inversiones)	Banca Oficial	Obligaciones I N I		Corporaciones Locales	
Tasa	Plazo	Tasa	Plazo Tasa	Plazo Tasa	Plazo	Tasa	Plazo	Tasa
1980	11.20	6–15	No computables 12.5% 3–5 50.000 Mill. No computables 12.5% 3–4 22.000 Mill. No computables 15/4–7/5/80 Suscripción	13% 3 Bº Hipotec. 5.000–7.000 Mill. 10–31/3/1980			12.5% (Dip. Albacete 200 Mill. Feb. 1980 Suscripción 16/5/80) Plan caminos vecin. – (Dip. Oviedo 2.085 Mill. Plan Extraord. Obras y Servicios)	10 –

Fuentes: Elaboración propia con datos de las Memorias del B.C.L.E.; Boletines de Información de la Deuda de los Aytos. de Madrid y Barcelona; Boletines de Cotización en Bolsa, Boletín Oficial del Estado y Prensa económica.

CUADRO Nº 2
Estructura de los recursos financieros del Banco de Crédito Local de España.

	31.12.62		31.12.72		31.12.76		31.12.79	
	Millones Pesetas	%	Millones Pesetas	%	Millones Pesetas	%	Millones Pesetas	%
Empréstitos								
(Cédulas C. Local)	12.112	91.4	10.413	20.5	9.140	4.5	8.897	3.3
Dotaciones ICO	–	–	36.152	71.0	165.285	82.2	205.577	75.6
Sistema financiero	–	–	–	–	6.000	3.0	34.475	12.7
Banco de España	(–)	(–)	(–)	(–)	(6.000)	(3.0)	(16.000)	95.9)
Banca Privada	(–)	(–)	(–)	(–)	(–)	(–)	(4.000)	(1.5)
Cajas de Ahorro	(–)	(–)	(–)	(–)	(–)	(–)	(14.475)	(5.3)
Tesorería del Sector Local	517	3.9	3.146	6.1	10.440	5.2	8.497	3.1
Capital/Patrimonio	150	1.1	489	1.0	3.300	1.6	4.500	1.7
Reservas/Provisiones	261	2.1	244	0.5	3.122	1.6	5.670	2.1
Otros								
(Acreedores y resultados)	195	1.5	446	0.9	3.863	1.9	4.167	1.5
TOTALES	13.255	100.0	50.890	100.0	201.150	100.0	271.763	100.0

FUENTE: Memorias del Banco de Crédito Local de España.

DISCUSION

1 (27–07–88)

Posada – En la agenda se plantean las posibilidades que se dieron en otros países, pero no se afirma que sean trasplantables al nuestro. Este caso, como toda nueva situación a introducir en el país, se debe estudiar cuidadosamente, pensando en nuestra idiosincracia, en el propio funcionamiento del Estado y de la sociedad.

Abdala – Felicito al Cr. Posada porque plantea las cosas con gran nitidez, y sin cargas subjetivas. Después de leer todo el documento se me plantean dudas, porque es una propuesta muy novedosa que hasta el presente no había sido manejada.

En primer lugar surgen interrogantes respecto a la institución que pudiera llegar a proyectarse. En una ciudad como Montevideo, uno se pregunta si no hay otras entidades bancarias estatales que ya desarrollan, o debieran desarrollar, actividades similares a la que se plantean en el documento. Concretamente, por ejemplo, puede causar un poco de temor, no digo que necesariamente así sea, el hecho de que se proyecte o se piense en algún momento que la incentivación de la política de la vivienda municipal deba pasar necesariamente por este banco, cuando el Banco Hipotecario del Uruguay es quien tiene por competencia y jurisdicción la función específica.

En segundo lugar considero importante, no pensar en una entidad de este tipo con un sentido paternalista, sino que entiendo que el perfil, a nivel departamental, tendría que ser determinado por actividades muy claramente delimitadas, que pudieran jugar como un mecanismo de retroalimentación para con la sociedad civil.

Se me presenta otra interrogante cuando el documento dice que hoy en día la tendencia, en general, es la de nutrir a los bancos municipales de las siguientes fuentes de recursos: transferencias o asignaciones fijas del gobierno central y/o los municipios, préstamos del mercado de capital, préstamos inter-

nacionales, etc. Me pregunto si una entidad que naciera con estos fondos, con todos estos recursos o con muchos de ellos, no tendría un grado de dependencia muy grande; porque se me hace difícil pensar una entidad similar a la que estamos planteando que naciera, prácticamente, a consecuencia de un préstamo internacional.

Posada – No está planteado así. El criterio es la obtención de recursos que a su vez la entidad bancaria destina a los fines para los cuales fue creada. Es decir, que en esos casos de préstamos internacionales, aparece la entidad bancaria como puente entre la entidad prestataria internacional y el municipio destinatario. No está planteada como fuente de capital del banco, sino desde el punto de vista de recursos; sería una operación donde el banco municipal aparece como la entidad que avala la operación bancaria del préstamo del exterior hacia la entidad municipal, por ejemplo. No confundamos las fuentes de capital con los recursos. En la medida que es avalista puede aparecer como la entidad que está asesorando el cumplimiento del proyecto para el cual fue solicitado el préstamo, que está garantizando de alguna forma el cumplimiento del préstamo no sólo en lo que tiene que ver con el pago del mismo, sino al cumplimiento de la obra. Hay una administración del préstamo.

Abdala – Si el banco en principio no fuera departamental, habría que repetir 19 experiencias similares lo que parece algo riesgoso. Si fuera nacional, la pregunta que surge es si no habrá en la actual estructura estatal entidades que puedan absorber los roles a cumplir por este banco municipal. Son interrogantes para las que no tengo respuestas. ¿No se estará corriendo el riesgo de crear una nueva estructura que en definitiva, hoy o mañana, dado que el funcionamiento bancario de este país no pasa ciertamente por coordenadas de segura eficiencia, pudiera llegar a tener problemas y tuviera que ser asistido directamente por el gobierno central, financiado y eventualmente, en casos de extinción, también absorbido?

No creo que sea imprescindible la presencia de una entidad bancaria municipal, por ejemplo, para la asistencia internacional, no creo que sea uno de los roles importantes porque los propios bancos o los gobiernos departamentales en cuanto a tales, llevan adelante esas actividades.

Posada – Lo primero que habíamos tratado de señalar, siguiendo pautas que están reflejadas en un congreso de la O.I.C.I., es lo que tiene que ver con

la necesidad de contar con órganos capaces de otorgar créditos a las entidades comunales, que ese parece ser el primer tema en cuestión. Una necesidad que en cierta forma está más allá de la propia subvención estatal, que debe nacer de una adecuada canalización de recursos del mercado de capital hacia ese sector, que a su vez garantice el uso de los mismos, la coherencia económica social en la inversión y su rentabilidad mediante el estudio previo de los proyectos.

Este es el centro del tema. ¿Hay necesidad o no de una entidad bancaria capaz de atender fundamentalmente los préstamos destinados a las entidades municipales o los créditos locales? En el caso uruguayo es claro de que no hay ninguna entidad bancaria que cumpla específicamente tal fin, aunque lo pueda cumplir eventualmente. Un ejemplo podría ser ese préstamo del Banco de la República Oriental del Uruguay que discutimos recientemente en la Junta Departamental y que sabemos que es, en realidad, una primera vía para un préstamo posterior del gobierno central. En nuestro país esa es la realidad de la Intendencia Municipal de Montevideo y en el Interior lo que ha existido siempre es asistencia del gobierno central a los municipios.

Martín – El tema parte de si hay necesidad o no de llevar a cabo la creación de un banco municipal. Para ello habría que analizar, desde ese enfoque, si las intendencias al día de hoy, con lo que prevé la Constitución de la República y las realidades que han ido creando determinadas posibilidades para los gobiernos departamentales, no deberían ser autosuficientes con sus recursos más los recursos nacionales votados para volcarse en ellas, como una medida además, de justicia, en el sentido que deben ser receptores de tributos nacionales generados en su departamento.

Las intendencias en realidad, no están recibiendo un beneficio del gobierno central sino que más bien están resarciéndose de un capital y de una actividad que se origina en su medio y se vuelca en las arcas del gobierno nacional cuando, en definitiva, es riqueza creada en su departamento. Entonces, antes de llegar a la creación del banco, sería bueno llegar a las causas por las cuales las intendencias hoy en día, en general, no cuentan con los recursos necesarios. Estamos hablando de desarrollo en cuanto a estructuras departamentales. Al día de hoy algunos de los servicios de que se hacen cargo las intendencias municipales, sobre todo del Interior de la República, son servicios que el Estado ha dejado de prestar y tienen una importante incidencia sobre los recursos municipales. Sucede muy a menudo con la salud, la enseñanza, donde recae sobre las intendencias municipales la responsabilidad de seguir manteniendo de lo-

minados servicios sociales que tienen incidencia negativa en el presupuesto pero que son necesarios a la comunidad. No digo que este sea el punto central para determinar si es conveniente o no la creación de un banco municipal, pero sí que empezaría tratando de ser concreto en cuanto a una evaluación de las reales necesidades financieras municipales, pensando en todo el país y no sólo en Montevideo.

González – Pienso que aunque las intendencias se autofinanciaran perfectamente, que no hubiera déficit fiscal, el problema de la presencia de un banco no tendría que referirse esencialmente a ese tema porque aún siendo sus recur-

con los egresos, siempre van a ser más los egresos que los ingresos, entonces ahí entraría, en cierto tipo de actividades, también la posibilidad de que la intendencia municipal recurriera a los servicios bancarios para cubrir con fondos frescos lapsos en los que los ingresos vienen retrasados. Sin duda ese sería un aspecto menor, pero después está el aspecto referido a obras propias de la intendencia municipal que lógicamente, por saneadas que sean sus finanzas, nunca va a tener la disponibilidad concreta para atender sus necesidades de contado. Creo que ahí comenzarían a funcionar esos organismos de crédito.

Martín – Quiere decir que el tema debe vincularse con una reforma del funcionamiento general, de lo que hasta ahora ha sido el centralismo con que se han manejado los recursos y las finanzas.

Posada – Creo que ese aspecto se va a poder desarrollar más adelante, porque está relacionado con el verdadero carácter autónomo de las intendencias que se cumple a medias ya que los recursos, en cierta forma, operan como un cuello de botella que limita las autonomías municipales en la medida en que son dependientes del gobierno central a la hora de prestar servicios y recibir recursos.

Lo otro que entendemos importante es reafirmar que las actividades locales forman parte del sector público y en ellas predomina, sobre cualquier otro, el factor de servicio a la comunidad, cuya medida no puede ser nunca –como en el sector privado– el lucro. Por otra parte los aspectos relativos al costo del dinero y al plazo de amortización, difieren lógicamente entre uno y otro sector. Finalmente la especialización de un lado, del otro la razón de prioridad de una política económica nacional, determinan un conjunto de matices, singularida-

des y conceptos que requieren un tratamiento adecuado, difícilmente aplicable en el contexto de una actividad bancaria de financiación de inversiones industriales o comerciales o simplemente de descuento de documento.

El mismo problema de financiación de stocks, al igual que el problema de circulante de la empresa mercantil, son muy distintos si pretendemos comparar con el de la tesorería pública municipal, aunque haya entre ambas situaciones instancias de analogía. Pero tal vez sea en lo relativo al costo del dinero y al plazo de amortización, tanto más cuanto más intensa sea la inestabilidad monetaria de cada país, la razón principal, determinante, de la elección de un sistema propio de financiación para las entidades locales, especializado en su funcionamiento y respondiendo a supuestos menos rígidos que los de estricta rentabilidad, de lucro, que caracterizan a la banca en general en su actividad de servicio dentro del sector privado. Me refiero fundamentalmente –y en la agenda está claro respecto al caso español– a que los préstamos al sector municipal debieran tener otras características tanto en cuanto a los plazos de amortización como a los intereses. Parece lógico que una obra que es para toda la comunidad, debe tener otra forma de financiamiento, con otro tipo de costo para la propia comunidad, aún a costa de reducir en cierta forma la ganancia del banco, que por otro lado se está retrovertiendo en la misma comunidad en su conjunto.

El banco en definitiva sería la propiedad de la comunidad y es lógico que su utilidad se vea reducida, en la medida que establezca mayores plazos de amortizaciones y menores intereses y que cumpla actividad de fomento de la producción en algunas áreas. Por otra parte, como también lo planteamos, pensamos que este banco debiera cumplir todas las otras actividades bancarias, es decir, debiera ser un banco comercial, pero con sus créditos y préstamos orientados hacia determinado sector.

Abdala – Una pregunta que surge es si la existencia de una entidad de estas características no aumentaría la tendencia ya natural de algunos municipios a funcionar deficitariamente, en vista de tener un aparato al que pueden recurrir, para brindarle en definitiva lo que de por sí no puede recaudar para llevar adelante obras o simplemente mantener la gestión.

Posada – Posiblemente; por eso también hay algo planteado en la agenda sobre cuáles deberían ser los criterios para aprobar todo préstamo. En el caso de proyectos concretos deberían ser estudiados desde un punto de vista

técnico para el mejoramiento de la comunidad y en el caso de financiamiento de déficit de caja de los presupuestos, establecer una limitante expresa en cuanto a montos, con lo cual también se están reduciendo.

El sentido de la creación del banco apunta más que nada a financiar las grandes obras y las obras de interés general de la comunidad. En la agenda se plantean dos casos totalmente opuestos: uno es un banco netamente comercial (el de la Municipalidad de Buenos Aires) que tiene un carácter eminentemente comercial y que por lo tanto debe ser rentable, y el otro apunta a las necesidades del crédito para el desarrollo local. Si bien el Banco de Buenos Aires, en algunos pocos aspectos también cumple como instrumento de financiación para la municipalidad de Bs. As., la diferencia sustancial con el Banco de Crédito Local de España es la orientación del crédito. En el caso del Banco de Crédito Local de España la orientación del crédito está totalmente dirigida hacia los municipios, como creo que debería ser el caso uruguayo, siendo todas las limitantes y las leyes en materia bancaria iguales que para cualquier otro banco.

Abdala – ¿Y hay necesidad de crear otro banco? ¿No sería factible dentro de las entidades bancarias existentes, por supuesto las estatales, que alguna pudiera tener una orientación para trabajar en esa línea?

Posada – ¿Y cuál es nuestra realidad? Cuando hay necesidad de un crédito, por ejemplo como en el caso reciente, la Intendencia Municipal de Montevideo arriba a ese préstamo del Banco de la República Oriental del Uruguay, ante un fracaso del préstamo del BID, como un préstamo primario para ser luego cubierto por otro del gobierno central.

Lo que uno nota es que en el caso uruguayo no hay ningún tipo de entidad que hoy esté específicamente orientado al aporte, desde el punto de vista del préstamo y la financiación, a los gobiernos departamentales. Quizás la salida no sea crear sino transformar. Tenemos el caso de varias entidades que han sido absorbidas por el Estado y las tiene ahí perdiendo varios millones de pesos por mes, intentando vender algunas porque otras ni siquiera va a tener la posibilidad de venderlas, con un gran pasivo que ya de hecho asumió al comprarlas y ahora sigue creciendo. Quizá sería conveniente estudiar si alguna de esas entidades no pudiera transformarse en un banco con características específicas para atender los gobiernos locales. Es un punto a estudiar, a desarrollar, no un planteo que pueda afirmarse como una solución.

Abdala – También está planteado el otro tema. ¿En qué medida se corre el riesgo de fomentar una nueva burocracia que justamente impida la viabilidad de asistencia internacional o que complique mucho más las obstrucciones ya existentes con la misma?

Cuando veía la integración planteada en la agenda para los consejos directivos de esas entidades en otros países, se me representaba que las intendencias podrían llegar a quedar casi maniatadas teniendo que mirar para cada movimiento hasta dónde tienen anuencia, y ahí me pregunto si no puede haber una pérdida de autonomía municipal. Para el Banco de la República Oriental del Uruguay sería un andarivel más de los tantos que tiene que atender; en cambio destinar otro banco a asistir directamente toda esa globalidad que conforman los gobiernos locales, lo veo complejo.

Martín – Una pregunta. ¿Esto implicaría una reforma en cuanto a los aportes del gobierno central a las intendencias, en el sentido de que ellos pudieran dejar de percibirse?

Posada – Pienso que en todo caso este banco debería ser siempre el enlace entre el gobierno central y las Intendencias, o sea que todo aporte del gobierno central debería ser canalizado a través de esa entidad, porque incluso aparece como mucho más importante, en la medida que tuviera la posibilidad de un desarrollo de la asistencia, que hubiera un seguimiento de cómo se utiliza el dinero. En definitiva lo que está haciendo es darle una mayor autonomía.

Martín – Personalmente no me gusta que se exagere la nota de dependencia, o sea que una vez más una entidad financiera supedite a un gobierno, en este caso departamental, en el manejo de sus recursos. Acepto que es una función específica de la entidad financiera velar por sus inversiones, por aquellos recursos del banco volcados al municipio para determinado plan de inversiones, de obras, etc., pero no en cuanto a los recursos propios, porque sería sustituir un poco el manejo financiero de parte de las autoridades del gobierno departamental por la entidad financiera y eso no me convence.

Abdala – ¿En qué se beneficiarían los funcionarios de la comuna con la existencia de una entidad de esas características? Porque ese puede ser un camino importante para el banco. Perfectamente parte del capital del banco pue-

de estar integrado con acciones de los propios funcionarios municipales, ante lo cual me planteo en qué medida una entidad de este tipo, apoyada por los propios funcionarios municipales que se sientan parte de la misma, no podría alcanzar un sesgo beneficioso. Por cierto no es mi planteo, pero lo sugiero para mejorar la propuesta presentada.

González – Quizás los préstamos de tipo social puedan canalizarse por ahí.

Posada – Podría ser una solución, pero pienso en el funcionamiento actual del sistema y en ese aspecto, es una actividad de carácter y cometido puramente social que podría distraer, en forma importante, dinero de otros destinos y que en definitiva no se revierten en la población, excepto en lo que significa como aumento del consumo, pero que no se reinvierten directamente en el proceso productivo general. Voy a dar lectura al respecto a parte de una ponencia sobre bancos de crédito local, elaborada por Mariano Horno Liria y Manuel González Simarro que a mi juicio orienta bien el tema:

"La disyuntiva, entonces, se ofrece con toda claridad, o se amplían las disponibilidades económicas de los Municipios asignando a su mayor expansión una finalidad exclusivamente financiera en evitación de que los nuevos recursos se destinen a atenciones ordinarias, o las ciudades quedarán estancadas en virtud de una congelación de sus servicios. Pero ocioso es decir que este segundo término de la alternativa es, no sólo recusable, sino sencillamente inadmisible, porque lo contrario sería tanto como condenar a irremediable deterioro los servicios y las instalaciones ya existentes, sin posibilidad de renovarlos a consecuencia de la incapacidad económica precisa, tanto para ello como para dotar de unos y otras las zonas de expansión de cada ciudad que nunca los disfrutaron".

"Es, pues, absolutamente preciso dotar a las Haciendas Locales de un orden de recursos que, quedando expresamente afectos al respaldo de operaciones crediticias, garanticen y hagan así posible la financiación del costo de nuevas instalaciones o servicios, bien en sustitución de los que por su insuficiencia o su veteranía precisen de renovación, bien porque se trata de equipamientos de nueva implantación en sentido estricto, por lo general destinados a las áreas de expansión de la ciudad".

"Dicho de otro modo, se trata de evitar que la absorción total de las disponibilidades económicas municipales por atenciones de naturaleza, de ordina-

rio atendidas con largueza, lleve a la Hacienda Local a la situación extrema de carencia de medios para atender aquellas precisiones que demanda el constante desarrollo de la ciudad y que exigen nuevas instalaciones o la renovación de las existentes en servicios que resultan imprescindibles y que el vecindario tiene derecho a reclamar".

"Pero no se trata de acudir al socorrido medio de incrementar con nuevos conceptos fiscales la carga tributaria local, sino más bien y esencialmente de una acertada distribución de los recursos con que actualmente se cuente, de una remodelación de las inversiones presupuestarias, orientando su inversión en la parte que se considera prudente a un objetivo finalista, generador, a su vez, en ocasiones, de nuevos alumbramientos fiscales, pero siempre de óptimas conclusiones en relación con las atenciones a cargo del Ayuntamiento, con lo que necesariamente entrará en juego la actividad de los Bancos de Crédito Local, actualmente ávidos de invertir sus recursos propios, como ya se ha dicho, pero contenidos, no obstante, por aquella insuficiencia prendaria de los destinatarios de su objetivo social".

"Y, como también queda indicado, este replanteamiento de las estructuras económico–financieras locales debe responder a principios de prudencia que alejan todo peligro de incurrir tanto en la indotación precisa para el mantenimiento de los servicios, como en la generosidad excesiva para su asistencia y, en fin, en el anquilosamiento de los medios exigidos por la expansión de la ciudad como consecuencia de aquella sobrecarga de los gastos de atenciones ordinarias".

Otra ponencia destacable es de Orlando Vitar y Andrés Santos López y dice:

"La concentración de grandes masas de población en las ciudades exige cada día más y mejores servicios para contribuir a una economía más productiva y una vida mejor, esto incluye no solamente la atención de facilidades físicas de acueductos, electricidad, calles, aceras, drenajes, cementerios, mataderos, transporte, vivienda, sino la atención de facilidades de tipo social y cultural tales como escuelas, dispensarios, parques, bibliotecas, museos, balnearios, hoteles y centros de deportes".

"Así pues el crecimiento genera y debe lograr el aumento de facilidades de bienestar individual del hombre pues así lo exige el medio. Añádese a esto la exigencia de una tecnificación cada vez mayor que se plantea la vida moderna de nuestras administraciones locales, lo cual implica el empleo de nuevas

técnicas y de personal especializado sin cuyo concurso no podría siquiera atenderse con eficacia los servicios mencionados".

"Este desafío planteado por el fenómeno urbano demanda como es lógico un considerable número de recursos económicos para atenderlos, sin embargo los recursos ordinarios no siempre alcanzan para atender el gasto de los servicios mínimos de las comunidades, es más, a veces ni siquiera alcanzan para mejorar el rendimiento de las propias instituciones".

Otro aspecto a destacar es el papel que podría cumplir el banco para llevar adelante un proyecto de **descentralización**, habilitando los recursos imprescindibles para dar viabilidad a cualquier proyecto que se elabore en ese sentido.

La idea de un banco, e insisto en que debiera ser un banco que abarcara todo el territorio nacional, con una participación fundamental de las Intendencias, no sólo como receptoras de los créditos sino también en la faz de la gestión, creo que contribuiría muy especialmente a todo ese proceso de descentralización tan necesario en el país, y que conjuntamente hemos marcado cuando oportunamente se discutiera el tema.

Otro punto para señalar, que también está marcado en la agenda y que luego vamos a desarrollar, es el aspecto de promoción de determinadas actividades de **pequeñas y medianas empresas**. Lógicamente que esta promoción no puede ser ilimitada, porque corremos el riesgo de dejar sin recursos a un banco pensado para atender las necesidades de crédito local para el desarrollo del propio municipio y de las actividades que hacen a los servicios públicos u obras municipales. El marco en materia de financiación de estas pequeñas y medianas empresas tanto en su creación como en su proyección, debe llegar hasta un límite, un porcentaje, por ejemplo un 20 ó 25 % de los recursos disponibles.

Martín – La creación del banco municipal a partir de las estructuras burocráticas y financieras existentes, por razón de la compra de carteras por el Banco de la República, podría ser incluso un buen enfoque, una buena iniciativa. La interrogante es cómo sería su funcionamiento en lo que respecta a cada Departamento, en los recursos a disponer, porque tenemos Intendencias pobres, otras con mayores recursos y otras que bien trabajadas podrían ser no digo ricas pero con importante potencial de desarrollo.

Aun más, tenemos algunas intendencias que podrían llegar a hacer intentos de enfoques regionales a través de cooperación entre ellas e instituciones financieras, porque cuando hablamos del desarrollo del país lo deseable es que

el desarrollo llegue a todos los lugares, para que no haya diferencias tan notables entre las posibilidades de recursos o de riquezas de un departamento y otro.

Posada – En el proyecto que presentara en el año 1969 la Lista 99 al Parlamento, se presentaba un enfoque distinto, priorizando desde el punto de vista de la distribución de utilidades, la incidencia en función de la proporcionalidad de sus aportes, no sólo de los aportes de las propias intendencias sino de los ciudadanos de cada uno de esos municipios. El artículo 9o. decía: "Las ganancias de cada ejercicio serán destinadas a completar el capital autorizado por el art. 7o., y una vez integrado totalmente, a constituir, en su 60 % (sesenta por ciento) un fondo de reserva al que también serán destinadas las herencias, legados y donaciones. El 20 % (veinte por ciento) de dichas ganancias, cumplida la integración del capital, se distribuirá entre los Municipios teniendo en cuenta: a) el volumen de los depósitos de los particulares en cada departamento; b) el volumen de los depósitos de cada Municipio; c) el número y la calidad de las operaciones de cada Municipio con el Banco".

Personalmente creo que no debiera haber distribución de utilidades entre las intendencias, sino que en todo caso esas utilidades debieran capitalizarse, porque lo contrario sería, en definitiva, quitarle de alguna forma a la propia entidad financiadora recursos para inversión.

Martín – Perfecto, el problema de la capitalización es una buena solución, pero no elimina las diferencias y más que las diferencias las posibilidades futuras, por el contrario creo que tal cual está planteado, así proporcionalmente, en cualquiera de los tres puntos que se tengan en cuenta, lo que haría sería agudizar las diferencias entre los departamentos pobres, los de medianos recursos y los ricos.

Posada – Hay varias cosas a resolver. Creo que lo primero es analizar de que sí existe la necesidad de crédito para las necesidades locales, para los municipios, luego vendrá el estudio de su integración, de los fondos que deban ser destinados al desarrollo, a la promoción de pequeñas y medianas empresas, y cuál es la forma jurídica más conveniente para su concreción, porque allí va a estar, en cierta forma, la decisión política.

Martín – Relacionado con la orientación de un porcentaje hacia la mediana y pequeña empresa, que es en cierto modo lo que hacía antes el Banco de la

República cuando se orientaba el crédito, significa una manera de conducir económicamente el país; porque un país no se puede desarrollar sin recursos financieros, y la manera de desarrollarlo, con un gobierno que tiene una filosofía concreta, es a través de un crédito bancario donde obligatoriamente esté especificado el uso de ese dinero. En eso estoy de acuerdo, pero a esta altura tengo varias interrogantes: primero no visualizo, a través de lo conversado, si la entidad municipal a nivel nacional está planteada una idea que puede ser muy compartible, partiría de una entidad madre y qué grado de dependencia con esa entidad madre tendrían a su vez las filiales o cómo se institucionalizarían las entidades financieras en cada intendencia y cuál sería el grado de independencia en cuanto al manejo y a la orientación que cada municipio tendría de la entidad financiera, ese es un punto. Y segundo, aunque lográramos constituir el proyecto de una manera armónica y orgánica, cuál es el instrumento por el cual se aseguraría que aquellos departamentos que tienen capacidad de generar mayor riqueza y por lo tanto crear desarrollo en el departamento, no incidan sobre las posibilidades de los de menores recursos que no van a poder seguir el ritmo de inversión.

Posada – Estoy de acuerdo en que de ninguna forma el criterio puede ser el del mayor volúmen de depósitos, de operaciones, etc., para determinar la orientación de los préstamos.

Martín – Pero a su vez, para que eso no generara conflictos inevitables, debería existir un fondo común y una entidad madre que canalizara porcentualmente, en aquellos departamentos pobres, un refuerzo de los rubros de inversión destinados a acelerar su desarrollo.

González – Pienso que su función el Banco no la puede desarrollar para tal o cual departamento, de acuerdo a las necesidades de cada uno, sino que debe servir de sostén financiero para los proyectos que pueda promover cada intendencia, considerando la viabilidad de los mismos.

Posada – Se puede marcar límites en cuanto a que habría un 25 % destinado para el fomento de la pequeña y mediana empresa, tratando de apuntar al desarrollo por autogestión, a formas cooperarias, a determinados tipos de empresas que hagan un funcionamiento más armónico de la sociedad y más importante en ocupación de mano de obra. Lo que sí considero importante es que

se marque ese determinado límite de 25 % por ejemplo y que el 70 % sea distribuido en actividades, en obra pública municipal, en adquisiciones de bienes, porque lo que al país le sirve es que haya alguna forma de promover el Interior para que Montevideo no siga ejerciendo su rol centralizador desde todo punto de vista.

González – La actividad del Banco se reflejaría en una actividad productiva, que normalmente en Montevideo estaría más limitada por la propia característica del departamento.

Posada – Podría asistir al desarrollo de determinados sectores granjeros, como también de otro tipo de pequeñas empresas comerciales, como en el caso de las empresas de transporte, el caso de las cooperativas o de los artesanos. Concuerdo en que el campo en Montevideo, en cierta forma, desde el punto de vista estrictamente productivo, es mucho más limitado que en el resto de la República. Hay sectores de productores totalmente desatendidos desde el punto de vista financiero cuando la asistencia es fundamental porque el Banco República, lo primero que exige es un respaldo, una garantía para acceder a esos préstamos. El proyecto mencionado, como posibilidad de objeto del banco, señalaba la práctica de todas las operaciones bancarias autorizadas por ley y que sus fondos fueron destinados exclusivamente, excepto por lo que se establece en el párrafo siguiente, al financiamiento de las intendencias municipales con el fin de promover el desarrollo de las mismas, facilitar la obra pública municipal, permitir la adquisición de implementos mecánicos y todo otro tipo de operación que concurra al cumplimiento de tales propósitos. Establecía asimismo que podía destinar un porcentaje de sus créditos a efectos de desarrollar la actividad agropecuaria, agro–industrial, comercial o industrial realizada por pequeños y medianos9 empresarios. El banco asesoraría técnicamente a los mismos, realizando un seguimiento de las actividades y estableciendo, en las condiciones del préstamo, los requerimientos a cumplir, de forma tal de asegurar el pago de dicho préstamo.

Eso me parece importante porque no es cosa que cuando se otorgue un crédito, y eso pasa con el Banco República, al banco le interese tener la garantía, pero no le preocupe la marcha y el resultado del proyecto.

2 (17–8–88)

Abdala – Deseo plantear dos interrogantes. Primero: en caso de quiebra de la nueva entidad, situación que aparentemente podría darse, ¿quién va a responder? Resulta sensato pensar que quien tendría que responder es el Estado, o sea la sociedad, lo que sin duda es preocupante. Otra interrogante: ¿hasta dónde o en qué medida un instrumento de características bancarias o financieras puede ser apto o hábil para procesar políticas sociales? No son elementos fácilmente vinculables; me parece que funcionarían en órbitas distintas.

Posada – En primer término considero que no se puede plantear la creación de algo sobre la base de qué pasa en el caso de que quiebre. Primero vamos a desarrollar la idea y si sirve, después, veremos qué características debe reunir la entidad para que perviva, para que sea viable financiera y económicamente, esto es, precisamente, para que no quiebre. Respecto al tema de las políticas sociales debe quedar claro que esta es una institución de crédito, que no tiene finalidad de actuar con criterio social .

Martín – Dos puntualizaciones: sobre la quiebra pienso que si bien no es un tema a considerar de principio sino a posteriori, de todas maneras tiene que ver con la conformación inicial de la institución, sobre cómo va a ser integrada desde el punto de vista financiero, si con aportes estatales, particulares, internacionales o mixtos, es decir, que hay una relación entre lo que plantea Abdala que es una parte del tema y la buena marcha de una institución financiera dentro de la órbita municipal.

En cuanto a la otra pregunta respecto a cómo el sector financiero se relaciona con las políticas sociales, recuerdo –y es un ejemplo que tiene antecedentes en el país– cuando a la banca se le daba determinadas orientaciones a través del sistema de descuentos, que funcionaría bien, regular o mal pero que era una orientación hacia una política social, porque pretendía desarrollar determinadas áreas de la producción nacional, lo que obviamente tiene consecuencias sociales. Por lo tanto creo que hay más de una posibilidad, si es que se desea que sea algo más que un ente financiero que solvente inversiones o servicios de la Intendencia Municipal. En resumen, lo que visualizo es que podría haber cana-

les para orientar las políticas sociales sin por ello abandonar su rol de institución de crédito.

Abdala – Se me hace muy difícil vincular el tema de políticas sociales a entidades financieras bancarias crediticias pues me parece que se encaminan por dos andariveles distintos. Cuando me refiero al tema de la quiebra sé que la respuesta natural que todos tenemos es que una entidad de esta naturaleza no puede pensarse que va a quebrar, pero lo cierto es que la sociedad uruguaya ha visto desde siempre entidades bancarias que, lamentablemente, terminan muchas veces siendo absorbidas por el Estado. Hablo de la problemática real, me preocupa qué puede pasar, y por eso debemos pensarlo, aunque comprendo que el planteo de la agenda parte de que sería un ente productivo, no deficitario y que por lo tanto no va a quebrar.

Me pregunto hasta dónde una entidad bancaria, crediticia financiera, tiene que existir vinculada a lo municipal, hasta dónde es necesaria si hay otras entidades bancarias, crediticias, que a nivel nacional estarían cumpliendo un rol parecido o podrían habilitar una línea de atención especial, de apoyo, a los municipios.

Tengo la sensación que se podría estar hasta desnaturalizando, en parte, lo que es el quehacer municipal, montando en forma paralela una entidad bancaria para funcionar como pulmón financiero. Estudiando la situación de las distintas instituciones existentes, llama la atención su heterogeneidad. El Instituto de Fomento Municipal de Guatemala difiere al del Salvador y éste del de México y del de Buenos Aires, son todos diferentes, tienen objetivos sustancialmente distintos, unos emiten bonos, otros no, a algunos los financia el Estado, a otros organismos internacionales, cada realidad es distinta. Entonces, pensando en Uruguay, ¿cuál sería el perfil de la entidad a crear si llegáramos a la conclusión de que la misma es necesaria? Aún no lo veo claro, pero sí lo digo respetuosamente creo que no es el proyecto que en el año 64 elevaran al Parlamento Michelini, Batalla y Aquiles Lanza. Lo considero hoy, totalmente fuera de la realidad actual.

Posada – Una reflexión breve. Creo que ese proyecto tiene algunas pautas que pueden ser importantes y que deberían ser consideradas porque apuntan, justamente, al desarrollo de una institución de crédito municipal; no obstante, actualmente, las características de la situación uruguaya hacen necesario contemplar otras áreas que hoy no tienen financiación, como lo es la pe-

queña y mediana empresa, por ejemplo. Es decir ese proyecto tiene mucho para ser enriquecido; tiene cosas que con el correr de los años han quedado fuera de la perspectiva con que hoy debiera verse la creación de un banco de desarrollo y fomento municipal.

Abdala – Claro que un proyecto que tiene como base la creación de un ente autónomo, ya desde el principio advertimos que ése no puede ser el camino. Si algo ha quedado comprobado en este país es que los entes autónomos no son tan autónomos ni funcionan con la eficiencia que se pensó cuando fueron impulsados, tampoco que las funciones, las operaciones que tendría que realizar son las adecuadas al rol del municipio actual.

Naturalmente que hay que definir cuál es el rol del municipio al que aspiramos; cuáles son los roles principales, cuáles los secundarios y cuáles los que no debiera llevar adelante el municipio, previo a apoyar o no una entidad de crédito bancaria de este tipo.

Posada – La idea de un banco en las condiciones actuales apunta a otras áreas más importantes, como es el desarrollo de un proyecto y su seguimiento para llevarlo adelante. Dichos proyectos son justamente los que de pronto el municipio no tiene posibilidad de financiar y para los que tampoco cuenta en plaza créditos para su financiación. La consecuencia es que en Montevideo quedan una cantidad de proyectos sin desarrollar y que en los tres años de este gobierno no ha habido proyectos de largo alcance, porque una de las fallas de los proyectos de largo alcance es la inexistencia de crédito, como sucede con algunos de los que se plantearon en el marco del préstamo del B.I.D.

Abdala – Comprendo lo expuesto pero no creo que para ello sea necesario crear una nueva entidad. Algunas de las entidades bancarias existentes hoy en día en el país cumplen roles de incentivación, llevan o debieran llevar adelante estrategias de impulso social, como por ejemplo el BROU o el Banco Hipotecario quienes podrían tener algún andarivel más para cumplir ese rol. Encuentro preocupante en definitiva, el hecho de llegar a montar una nueva estructura que funcione sobre un piso que no tenga el suficiente apoyo y que pueda, al final, afectar hasta la propia autonomía municipal, porque si se llega a crear una entidad de este tipo y dentro de sus objetivos y roles, por ley establecidos, está el obtener asistencia internacional, en definitiva la posibilidad que

hoy tenía el municipio como tal, para salir al mundo y pedir asistencia y préstamos internacionales, ya no la va a tener.

Entonces no sé si a esos procesos que ya son difíciles de instrumentar al día de hoy, no les estaríamos agregando un actor más en el complejo camino de la asistencia internacional; no sé si no obstaculizamos más ese proceso. Uno observa lo que han sido en América del Sur los proyectos de creación de bancos de créditos municipales y son tan particulares, tan casuísticos, dan la sensación como que nacieran a consecuencia de un proyecto determinado, a diferencia de España donde está muy claro que el Banco de Crédito Local de España funciona vinculándose con todos los municipios, en un esquema distinto. Yo insisto: este es un país muy pequeño y creo que su tamaño no amerita pensar básicamente en 19 entidades cuando una ya me parece complicada, por lo cual no sé si el mejor derrotero no sea modificar lo que ya existe al día de hoy en el país.

Posada – En la primera sesión de discusión empezamos a dar nuestra opinión personal sobre el tema y señalábamos que, en el caso uruguayo, debería pensarse por ejemplo –y era una de las alternativas a analizar que veíamos particularmente viable por la actual situación– en la transformación de alguno de los bancos actualmente adquiridos por el Estado, en un banco con características específicas dedicado al préstamo municipal y al de la pequeña y mediana empresa.

Scrigna – Este tema lo discutimos en alguna oportunidad en la Junta Departamental. Personalmente estoy convencido de que es absolutamente innecesaria la creación de un banco específico para el fomento local o de crédito municipal. Tenemos una institución bancaria nacional, como es el BROU, que es un verdadero banco de fomento concebido como tal en materia crediticia, para financiar proyectos de mediana y pequeña empresa y de desarrollo en el área rural. Quizás sí debería proponerse o abogarse porque el BROU tuviera un crédito dedicado al fomento o desarrollo local, pero de ninguna forma creo que podamos justificar la creación de una entidad bancaria con características particulares como sería ésta de estar volcada al desarrollo local, teniendo el BROU a los efectos de financiamiento del desarrollo y la promoción de distintas actividades en el país. También otras entidades bancarias importantes, a nivel nacional, que actúan en una colaboración constante con los municipios, en materia de vivienda, por ejemplo, que es uno de los puntos mencionados. La pregunta

es: ¿no sería mucho más práctico buscar que el BROU tomara líneas de crédito con un interés especial a los efectos de la promoción del desarrollo local?

Se puede pensar que ello puede afectar en alguna medida la autonomía municipal; sin embargo, la naturaleza jurídica del BROU nos garantiza que la autonomía de los municipios va a ser respetada. Por otra parte, creo que si hoy existiera un banco de crédito municipal no tendría a quién prestarle, porque la totalidad de los municipios (incluido el de Montevideo, pero fundamentalmente los del Interior salvo el de Maldonado) tienen una situación financiera tal que hace prácticamente inviable un préstamo con un interés estrictamente bancario. Los municipios del Interior requieren de la asistencia financiera del gobierno central para cumplir sus presupuestos y por otra parte algunos tienen ya préstamos concedidos por el BROU, que fueron refinanciados con tasas realmente muy bajas y aún así tienen dificultades para pagar, manteniendo incluso deudas importantes con organismos del Estado como el Banco de Previsión Social.

Entonces: primero, creo que institucionalmente es innecesaria la creación de un ente burocrático más a los efectos de cumplir una función que bien podría cumplir el BROU; segundo, creo que el banco financia, –y lo hace bien–, a la pequeña y mediana empresa en la medida en que éstas sean viables. El BROU tiene que funcionar como banco para ser una institución saludable como es, situación que se revertiría si se pusiera a prestar sin tener un mínimo de exigencia ante la viabilidad de un proyecto. Quizás sería bueno traer a esta mesa, a través de la Secretaría, la información que nos pueda proporcionar el Directorio del Banco respecto a las líneas de crédito disponibles en materia de desarrollo rural y en materia de promoción para el desarrollo del país.

González – Cuando se planteó en la Junta Departamental el tema del banco municipal, verdaderamente no veía a priori la pertinencia de una entidad de esa naturaleza. Me parecía –y en eso coincidía con Abdala y Scrigna– que vista la dimensión del país y dadas las instituciones bancarias que ya funcionan, era innecesario crear otra más.

Ahora, a través de todos estos estudios no sólo del tema específico sino del tema de la descentralización del país, veo importante el apoyo financiero a las instituciones locales, incluso como elemento descentralizador. Los bancos oficiales nuestros son bancos universalistas, que tienen líneas de crédito de diversa índole, pero tengo la sensación, aunque no la evidencia, que cuando se llega al tema de la pequeña y mediana empresa, ahí los mecanismos no funcio-

nan como debiera ser. Pienso que caemos en el tema burocrático, en el de la dimensión de un organismo inmenso que presta y visualiza sus préstamos en grandes líneas y que lógicamente busca sean productivas en el área económica nacional.

Un banco de esta naturaleza, un banco especializado en el crédito local que funciona en todo el país y que atendiera ley mediante, por supuesto, el tema del fomento a la pequeña y mediana empresa radicada en distintas zonas, dentro del las obras de desarrollo podría cumplir un rol importante. Está también el tema del crédito social que atiende el BROU pero que se orientaría sólo dentro de la órbita municipal, cumpliendo una actividad financiera completamentaria que si bien normalmente no tiene fines de lucro, en los hechos serviría como fuente de recursos, porque evidentemente los préstamos sociales que hace el BROU tienen un beneficio y es una línea importante, que mueve mucho dinero. Debemos partir de que se trata de un banco de asistencia, no solamente de crédito, y asistencia es seguimiento del programa que se financia, lo que lógicamente significa una función social, productiva y técnica de apoyo al desarrollo. El banco cumpliría así una función productiva y social, rescatando el capital aportado y cierta ganancia lógicamente menor que la de otras entidades financieras, a efectos de no descapitalizarse y mantener la línea de recursos. Además este banco tendría otro tipo de funciones, que deberían ser establecidas en su creación porque lógicamente pienso que funcionaría como un organismo autónomo, ya que no veo cómo podría funcionar de otra manera. Una vez estructurado legal y financieramente, podría ser un avalista de los préstamos que pudieran obtener los municipios del exterior o incluso, de otros bancos nacionales, y cuando hay aportes del gobierno central en vez de recibirlos los municipios debería ser este banco quien los manejara, los administrara y los fuera canalizando a través de la institución, con el seguimiento lógico de los proyectos para que los créditos vayan realmente a su destino.

Es decir sería una función no sólo de crédito sino de asistencia al desarrollo local. El problema, la cuestión es si se crea un banco o si se transforma alguno de los que ya están funcionando en la órbita pública y cuál es la personería y competencia jurídica a darle.

Creo que dada la coyuntura actual, podría aprovecharse la infraestructura de alguno de los bancos absorbidos por el Estado. Pienso que la situación actual de la actividad bancaria no excluye la creación de un banco de esta naturaleza; simplemente tenemos que fijarle los objetivos y creo que uno de ellos sería la asistencia inmediata en el terreno local, fundamentalmente en los

departamentos del Interior, a las pequeñas y medianas empresas y a los propios municipios. Sería una forma de contribuir con el esquema de la descentralización del país, tema que a todos tanto nos preocupa.

Posada – Creo que el BROU tiene sí líneas de créditos muy especiales favorables para determinados sectores empresariales y de productores, pero no creo de ninguna forma que sea un banco de fomento, porque cuando hablo de banco de fomento concibo una entidad de seguimiento y apoyo del desarrollo de la pequeña y mediana empresa y no sólo dando su contribución mediante la concesión o no del crédito si la empresa es viable. La función de un banco de fomento es dar un aporte mayor desde el punto de vista del seguimiento de la acción, un aporte que también significa la exigencia de determinadas condiciones por quien recibe el crédito y determinados compromisos en cuanto al uso de ese crédito.

Otras connotaciones más que el sólo hecho de tener una línea de crédito disponible. Por otra parte se maneja el criterio de eficiencia y se dice que al que no es viable se le presta, pero pasa que a veces no hay detrás, sobre todo a nivel de pequeños y medianos empresarios, las garantías necesarias como para poder acceder al crédito.

De pronto está la idea, , está el espíritu innovador, pero éste no tiene posibilidades en ninguna circunstancia de acceder al crédito porque no tiene detrás la garantía suficiente y el BROU –que es el mayor banco comercial del país– opera dentro de la actividad comercial y tiene, dentro de sus líneas especiales, créditos para determinadas actividades comerciales del país, pero de ninguna manera con el criterio de un banco de fomento. Quizás lo fue en sus principios, pero hoy, y cada día más, se transforma en el mayor banco del país y en un banco comercial por excelencia que, incluso, ha ido absorbiendo a otros bancos comerciales privados detectando, en la actualidad, el mayor porcentaje de créditos a nivel nacional.

Abdala – Creo que debemos centrarnos en el tema y en tal sentido mi planteo apunta a discutir sobre dos posiciones: una es que ya existe una entidad que desarrolla esa actividad aunque puede ser incentivada y acelerada, y la otra es un proyecto concreto para crear una nueva entidad.

Yo, repito, me declaro escéptico –por lo menos al día de hoy– en afirmar que una entidad de este tipo pueda coadyuvar en un proceso de descentralización. No sé si con las características de nuestro país, una entidad así colaboraría

en un proceso de descentralización, o si por el contrario no lo complicaría aún más. Ese es un planteo que me hago, afiliándome a la segunda posición.

Ratifico una cosa: el BROU tiene líneas de crédito para las pequeñas y medianas empresas y son muchas las empresas que han pasado por allí y que existen por esa asistencia.

Es cierto que requieren viabilidad, lo que me parece bien, porque si a lo que apuntamos es al fomento sin viabilidad, estamos en lo que decía al principio: la entidad sería deficitaria y ese no es el camino.

Castro – Sobre el tema viabilidad hay que hacer una precisión, porque ésta puede estar dada en la realidad, pero puede además ser generada en tanto exista una asistencia adecuada. Creo que quizás un poco por comodidad, por burocracia o anquilosamiento en el funcionamiento de las instituciones, donde a veces deciden funcionarios porque tienen 40 años de actividad y no por ser especialistas en el tema, se exigen garantías, balances, etc. para determinar una viabilidad, cuando debería ser un técnico quien la evaluara. Muchas veces es más importante la orientación, el aporte técnico que se le dé a una empresa, por ejemplo la agropecuaria, que el monto de crédito, porque si la persona no está bien orientada en su actividad, aunque el crédito sea excelente, termina fundida.

Ese fue el gran problema de todos los créditos que se dieron en base a garantías reales en los últimos años. Un crédito original de N$ 160.000 en 1980 terminó, sin pasar a dólares, en N$ 21:000.000 en 1988 y con las quitas correspondientes superó los N$ 14:000.000. Eso demuestra fehacientemente la importancia de la orientación.

Abdala – Creo oportuna la intervención. Declaro que comparto esa opinión porque me parece lógico que sobre las exigencias de garantías reales pese la viabilidad o el grado de operatividad cierta que pueda tener una determinada empresa o proyecto. Con referencia a la orientación, a los proyectos, es cierto que ese es un perfil en el que hay que profundizar porque puede producir efectos significativos. Debe continuar explorándose esa área.

Scrigna – Creo que en cualquier caso la función de fomento, de promoción para el desarrollo, debe equilibrarse con el enfoque comercial de la actividad bancaria. Entiendo que el BROU ha logrado en ese sentido un equilibrio adecuado que lo hace una institución con credibilidad, y permite que de su acción de fomento puedan seguir usufructuando el pequeño y el mediano empresario uruguayo.

En ese aspecto quería informar al Grupo sobre las líneas de crédito que actualmente tiene el Banco República, ya que de alguna manera, en la reunión pasada se cuestionó su enfoque en torno a la promoción de la pequeña y mediana empresa. Por ello traje alguna información sobre el tema, que no voy a leer en extenso, pero sí reseñar en lo esencial. Existen distintos tipos de créditos: rural, de créditos vinculados al plan agropecuario, a la administración de remates y ferias ganaderas, créditos de carácter social, promocionales, industriales, créditos para exportación y créditos para importaciones.

En las líneas de crédito rural hay una extensa lista vinculada a la promoción del desarrollo en ese ámbito, por ejemplo: créditos para adquisición de vacunas para fiebre aftosa, adquisición de vaquillonas, alambrados en predios rurales, financiación de cultivos de arroz, cereales, etc., asistencia técnica, con financiamiento de honorarios, para productores individuales y/o afiliados a cooperativas agrarias, agropecuarias y sociedades de fomento rural.

Existen créditos destinados a financiar la adquisición y mejoramiento de campos; préstamos destinados a semillas y fertilizantes, a financiación de cultivos, papa, caña de azúcar, para conservación de suelos, para comercialización de diferentes productos, para ovinos en pie con destino a faena o a exportación, financiados a través de cooperativas que se dedican a esta materia, para comercialización de sorgo, soja, maíz, girasol, crédito global orientado al sector granjero, cunicultura, electrificación rural, financiación de gastos de esquila, para fenómenos climáticos adversos, financiamiento para la construcción, refacción y ampliación de viviendas rurales, para floricultura, para cultivos forrajeros anuales de invierno y verano, para ganado lechero, para pastoreo y praderas y podría seguir con esta enumeración. Quizás podemos subrayar aquellos que en general apuntan a la asistencia, que también se cuestionó. La lista es muy extensa, va desde maquinaria, mejoramientos de establecimientos en general, fi-

nanciamientos vinculados a la forestación, frutales, en fin, financiamiento para los pequeños productores agrarios, pequeños productores lecheros, etc.

Es interesante que podamos incorporar esta información, y quizás deberíamos preocuparnos por conocer en profundidad el funcionamiento de las líneas de crédito reseñadas. Yo sostengo que a través de esta institución bancaria nacional es factible el financiamiento de la pequeña y mediana empresa. Por otra parte el BROU es una institución que puede perfectamente dedicarse al fomento del desarrollo local entendido como asistencia crediticia a las intendencias, en el caso que éstas, naturalmente, estuvieran en condiciones de entrar en las reglas de juego mínimas que establece un banco, como el BROU, que debe guardar un equilibrio entre lo que es promoción para el desarrollo y fomento en general, y lo que es una actividad comercial bancaria, cuya salud depende de un equilibrio adecuado en el manejo de sus créditos.

Bastón – Interpreto que el tema fue planteado a partir de reconocer una necesidad de financiamiento de los gobiernos departamentales, que en cierto modo no tienen respaldo suficiente en los recursos que la Constitución y la ley establecen como de administración directa por parte de las intendencias. Parece ser que hay una cierta tendencia al agotamiento de los recursos propios o genuinos de los gobiernos municipales, y de esa manera aparece la necesidad de encontrar fuentes de financiamiento sustitutivas, complementarias.

De allí nace, quizás, la idea de crear un banco de crédito local, un banco de fomento municipal que dé satisfacción a este tipo de necesidades, no sólo de las intendencias sino también de las pequeñas y medianas empresas que trabajan en la órbita local o departamental, para asegurar el desarrollo de la comunidad. Creo que ese era el planteo original.

Hay dos aspectos, en mi criterio, en la consideración del tema. Un primer aspecto es el de su rol como institución bancaria; un banco tiene diversas finalidades, de intermediación, de otorgamiento de crédito, de recepción de ahorros y otros tipos de colocaciones y puede tener –aunque no es imprescindible– funciones de fomento, de asistencia crediticia a algunas instituciones o a particulares en general. Así planteado tenemos dos tipos de banco: aquellos evidentemente comerciales que se dedican a la intermediación, que tienen ahorro, que ofrecen créditos de acuerdo a las condiciones del mercado financiero, teniendo en cuenta que el dinero tiene un costo que se paga a través de los intereses, fijados regularmente en las economías liberales por el juego de la oferta y la demanda de capital y que necesariamente recibe, en países altamente

dependientes como el nuestro, la influencia de las posibles inestabilidades de los mercados financieros mundiales.

Ahora bien, para la creación de un banco se necesita, en primer lugar, una acumulación o un ahorro primario, que constituye la base o el asiento de la institución bancaria. Vi propuestas de diversas modalidades para la creación de un banco de desarrollo municipal, pero no vi ninguna conclusión respecto a cuál de las modalidades se refería el planteo original o si daba cabida para cualquiera de ellas. Creo que esa es una primera dificultad a la que hay que apuntar, a la que nos enfrentaríamos para la constitución de este banco en la medida en que no exista ninguna institución que provea los fondos necesarios básicamente para esa función de fomento y de otorgamiento de crédito que fundó la propuesta original.

Creo también que otro de los problemas a analizar para saber si es necesaria la creación de un banco de fomento o de crédito local, es el que se refiere a la responsabilidad financiera del Estado; responsabilidad indelegable que pertenece obviamente al gobierno, en lo que es el Poder Ejecutivo. Evidentemente esta es una de las funciones esenciales de la organización estatal; no existe ninguna organización estatal, excepto aquellas formas federativas o confederaciones de estado, que deleguen en unidades de administración inferiores, la responsabilidad financiera que como tal tienen. Este es un segundo problema que habría que resolver en un estado unitario como el nuestro, que tiene un sistema de descentralización territorial, con autonomía en la toma de decisiones en materia municipal. Autonomía que naturalmente está establecida en la Constitución y en la ley, pero que no habilita para que los gobiernos departamentales tengan funciones en materia financiera como para determinar por su voluntad la creación de un banco departamental.

Otro problema a considerar se refiere a que el nuestro es un país con un territorio relativamente pequeño, donde obviamente la programación del desarrollo municipal debe tener en cuenta diferencias de tamaño y densidad de población, que influyen en la medida en que consideramos uno u otro departamento. Si estamos pensando en la creación de un banco de crédito local limitado a un departamento en particular, evidentemente éstas son dimensiones que hay que tener en cuenta para saber si es o no viable su constitución.

Por último, otro problema que también es necesario recalcar, a mi juicio, es la posibilidad de otorgamiento de créditos para la pequeña y mediana empresa siempre y cuando cumplan con dar satisfacción a necesidades de la co-

munidad, porque de lo contrario nos alejaríamos de la finalidad que trae consigo la propuesta del banco de crédito local.

Creo que en ese sentido ingresaríamos en un camino difícil, en cuanto a calificar cuáles empresas cumplen finalidades de desarrollo municipal y cuáles no cumplen. Seguramente que muchas estarían en el límite e incluso, ¿cómo sabríamos si cumplen exclusivamente con finalidades del desarrollo municipal? ¿O si esa empresa que consideremos posible tomadora de un crédito otorgado por el banco de crédito local, es una empresa del alcance local o una empresa del alcance nacional? Recordemos que el mercado nacional es un mercado relativamente pequeño, que puede ser abarcado por una empresa local o por una departamental en la medida en que esa empresa se expandiera hasta cubrir los límites de todo el país. Entonces, en el caso que existiera más de un banco de crédito local, surgiría la dificultad de saber si esa empresa cumple con dar satisfacciones a la comunidad o no.

Otro tema es el del Banco de la República. En eso Scrigna ya ha sido muy claro en cuanto a que dicha entidad si bien es un banco de carácter comercial, lo es al mismo tiempo de fomento y de asistencia técnica a los posibles tomadores de los créditos que otorga. De modo que allí tendríamos que saber exactamente de qué manera puede vincularse la hipotética institución de crédito local con el Banco de la República o si no podría ser, en última instancia, una oficina del mismo.

Los que vengo planteando son aspectos que me parecen importantes para ubicarnos, para saber exactamente cuáles son las dimensiones del tema, a efectos de analizarlo en profundidad a pesar de nuestras limitaciones en materia de créditos financieros, para así saber si es viable o no la creación de un banco de crédito local. Para mí lo fundamental, es observar al país como tal. Evidentemente, este no es un territorio demasiado extendido y no tiene una densidad de población excesivamente alta como para considerar que para cubrir los déficits circunstanciales que pueda sufrir un gobierno departamental, o para otorgar líneas de crédito blando con finalidad exclusivamente local, tenga que existir necesariamente un banco de crédito local.

Todos sabemos que, en última instancia el que proporciona el capital sin asumir un riesgo que puede ser excesivo, es generalmente una institución de crédito, seguramente internacional que otorga una línea de crédito blando con facilidades de repago y amortizaciones en un período de años considerablemente extendido en el tiempo, como para permitir que se pague prácticamente en más de una generación. Entonces se me presentan una serie de dudas e interro-

gantes, que expongo aún sin rechazar de plano la idea del banco de crédito local.

Por otra parte me parece que este tipo de necesidades crediticias pueden irse resolviendo dentro de las articulaciones del sistema bancario nacional, ya sea por el mismo Banco de la República o destinarlo a través de las instituciones que han sido absorbidas, como se ha planteado, para cumplir esas finalidades; estableciendo que cierta institución pública del sistema bancario, en particular, esté abocada al otorgamiento de crédito con determinadas características a efectos de impulsar el desarrollo local en un departamento dado o en más de un departamento.

Castro – Voy a ser bastante breve, entre otras cosas por falta de conocimiento sobre el tema, que para mí es totalmente nuevo, y aunque he escuchado muy atentamente a los que me precedieron tengo una serie de dudas y necesito asesoramiento sobre el punto.

Se habló por ejemplo del tema de la pequeña y mediana empresa y del apoyo que podría ser la creación de una institución de crédito para ellas. Creo que habría que estudiar primero qué pequeña y mediana empresa queremos y una serie de cosas más que no están claras. Por ejemplo, en estos momentos se visualiza un gran modelo de desarrollo fundado en la pequeña y mediana empresa, el modelo italiano, ya que Italia ha tenido un crecimiento económico enorme que la ha llevado a los primeros lugares entre las potencias económicas de Occidente. Ahora bien, yo entiendo que nuestra pequeña y mediana empresa no tiene nada que ver con la que impulsa el desarrollo de lo que hoy es la superpotencia italiana.

Ultimamente he tratado de informarme acerca de esa realidad y el ejemplo italiano es muy disímil respecto a nuestra situación, porque la pequeña y mediana empresa italiana trabaja para las grandes empresas italianas, y son una forma de proyección de esas grandes empresas, donde existe el grupo Fiat o grandes astilleros o enormes compañías manufactureras. Las pequeñas y medianas empresas trabajan ordenadamente dentro de los grandes grupos y tienen una tradición empresarial y sindical que posibilita su desarrollo, no compitiendo por el mercado, sino complementándose mutuamente con los grandes grupos industriales.

Eso precisamente hace la situación poco comparable para Uruguay, donde no existe ninguna empresa de la magnitud de las grandes empresas italianas

que han sido el alma mater del desarrollo de su país de los últimos lustros. Aquí la pequeña y mediana empresa trabaja para competir en un área muy restringida y no tiene asegurada colocación en grandes consorcios porque eso no existe en el país.

Entonces hay que entrar en el tema de ver qué tipo de pequeña y mediana empresa deberíamos impulsar, cuál es la que sirve a nuestro desarrollo; estudiar su proyección que por supuesto es diferente del gran modelo que entusiasma a todos. Y hay que hacerlo de acuerdo a la viabilidad económica del medio, porque si estas pequeñas y medianas empresas nuestras no están insertas en un conglomerado económico que las haga viables internamente, la necesidad de competir dentro de un mercado regional o mundial hace que muchas veces sea dudosa su capacidad para enfrentar niveles tan grandes con medios tan escasos. Hay que estudiar en qué condiciones es posible o viable en este país el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, definiendo los tipos de empresas, para quién van a trabajar, qué van a producir, y luego asegurar que la institución de crédito sirva de apoyo a cada empresa, la asesore en la dirección en que es viable, en que debe trabajar.

Se habló también del apoyo que podría prestar el banco municipal en el tema descentralización. Se había barajado la posibilidad de que otra institución ya existente, como el Banco de la República, pudiera tener un papel activo: habría que ver cuál opción es mas viable y conveniente.

Se planteó también el tema de proyectos, para el cual probablemente no exista, en lo que tiene que ver con la prospectiva estrictamente municipal, una apertura suficiente de instituciones que tengan una visión adecuada. Creo que en el tema proyectos es donde una institución de este tipo más puede servir.

Otro aspecto que tiene que ver con lo que podría ser la socialización de capitales. En otros países se ha hecho alguna experiencia en relación con la inversión. Una forma sería que tanto los municipios como los sindicatos o cooperativas aporten para la creación de acciones, cuya titularidad va a ser de esas mismas instituciones, por lo cual no existe un determinado propietario, sino que los propietarios son las propias instituciones sociales que aportan a la creación de tales acciones con sus fondos. Eso posibilita la socialización de capitales y la disponibilidad de inversión para algunas empresas en las que a veces es muy difícil encontrar un socio. Pienso por ejemplo, qué posibilidades tendría en el futuro el tema del abasto a Montevideo, para el que existe una previsión constitucional que habla de empresas mixtas, ya que una empresa mixta requiere un determinado capitalista que aporte una suma de importancia para asociarse con

el Estado a fin de llevar adelante una empresa. Me planteo si esos capitales no pueden salir de este tipo de acciones sociales, siempre y cuando exista una institución que pueda articular su emisión. El otro tema es la captación de recursos a nivel local, es decir, que las instituciones públicas que tienen sus actividades encaradas a nivel nacional pueden no tener toda la posibilidad de captación del pequeño ahorrista que una institución que directamente volcara su acción al medio local.

Para terminar me voy a referir al tema que ha sido el nudo de la discusión, o sea, si estas tareas necesitan de la creación de una nueva institución, o si pueden ser dirigidas por una institución como el Banco de la República, idea que planteaba al principio de la reunión Scrigna, o sí la mejor opción es que el Banco de la República adapte su modalidad en lo que tiene que ver con la asistencia a nivel local a través de una de las instituciones absorbidas, como planteaba Posada. No creo que la iniciativa pase necesariamente por la creación de un banco municipal, quizás un departamento del Banco de la República con las adecuadas líneas de crédito y personal especializado, pueda cumplir con los requerimientos sin necesidad de crear un banco, y creo que eso no es un problema de principios, por lo menos yo no lo veo así, sino que creo es un problema de costo, qué conviene más al país, qué es más redituable y eficaz a los fines perseguidos.

Bastón – El problema al que nos vemos enfrentados es que las instituciones financieras tienen que plantear posibilidades atractivas para el pequeño inversor, porque ese es el tema en última instancia. El grave problema que puede enfrentar un banco con estas características, es que la relación costo–beneficio no necesariamente sea superavitaria para el banco. Entonces la cuestión, en el caso del banco local, es quién lo financia.

El asunto radica en la forma como se alimenta y se retroalimenta, en esa doble función de banco tomador y prestador del crédito local, un banco o una oficina que haga las veces de banco con alcance local. Yo creo que acá hay un problema eminentemente financiero, donde declaro honestamente mi ignorancia casi absoluta sobre cuál es la mejor forma de resolverlo.

Creo que en última instancia el problema que vamos a enfrentar siempre, es de qué manera financiar las líneas de crédito para el desarrollo –en este caso, de desarrollo local– cuando las posibilidades que tendríamos se entrecruzan con variables de carácter nacional que son utilizadas y articuladas por el go-

bierno actual para resolver problemas y desequilibrios fiscales y financieros de carácter nacional.

El problema que tenemos es que ninguno tiene la suficiente especialización en el tema como para poder dar una respuesta sólida en términos de costos financieros. Podemos expresar nuestra inquietud respecto que deba existir un departamento, que puede estar inserto dentro de la institución del Banco de la República, para que atienda ciertas modalidades de créditos locales en forma directa, eficaz y con seguimiento especializado. Personalmente creo que puede ser viable, pero se necesita, repito, un asesoramiento, un estudio a fondo que diga que es posible su funcionamiento y entonces recién sería la oportunidad de concretarlo.

Abdala – Ya había manifestado algunas reservas en relacion a cómo se califica a la institución bancaria, a la institución crediticia. Un poco a manera de conclusión, a medida que se van descartando las posiciones, estaba pensando en lo que decía la agenda cuando se refería a los dos ejemplos que manejaba, el Banco de Crédito Local de España, y el Banco Municipal Argentino, ejemplos que están muy bien seleccionados porque realmente son dos entidades bien diferentes aun cuando se presupone que buscan objetivos similares. Una es la realidad de España, donde una institución puede trabajar descentralizando funciones, colaborando con la cantidad de pequeños municipios en que está dividida, en lo que parece ser una acción efectiva de fomento local, y la otra es la del Banco Municipal Argentino, que en algún momento pensó en ser una institución sólo de fomento y después, por lo que se describe, parece que se va desvirtuando básicamente de su naturaleza inicial, y abarca otras áreas.

Resulta interesante observar como instituciones bastante diferentes pueden continuar actuando sobre más o menos una misma coordenada. A esta altura después de haber participado de las reuniones, me reafirmo con mayor claridad en mi idea original de "franca oposición" hacia la creación de una nueva institución crediticia de estas características.

Concretando: estimo que es importante y que hay que llevar adelante un estudio serio del tema, aunque el aporte que hizo Scrigna hoy lo esclarece sustantivamente. Básicamente estimo que no se puede mezclar lo productivo con el fomento municipal, y aquí volvemos un poco a la base de la discusiòn: cuando se habla de una institución crediticia, de una institución financiera, me parece muy difícil vincularla con el tema del fomento al desarrollo local o del

impulso a acciones de política social. Son dos mundos diferentes, dos andariveles distintos, separados.

Por la acción y el ejercicio del gobierno se sabe que hay acciones que no son rentables, que no tienen una rentabilidad posible, pero que se tienen que llevar adelante; y que hay otras actividades donde debe pensarse básicamente en que la rentabilidad es el argumento principal. Leí recientemente, un reportaje que se hacía en BRECHA a Arana y donde se hablaba nuevamente de un municipio productivo y, lo digo respetuosamente, la respuesta que lograba adelantarse en el tema me pareció fuera del contexto real. Me parece que los que han manejado a nivel teórico la propuesta de una institución de fomento, de una institución crediticia o de una institución productiva a nivel municipal lo hacen con falta de pulimento. La iniciativa, por aquello que decíamos del proyecto presentado en 1964 por los senadores Batalla, Lanza y Michelini, era fruto de otra época. Ahora hay que apuntar hacia otros objetivos, hacia que, en definitiva, existan andariveles fáciles de crédito promocional para el desarrollo para la industria, el agro, la exportación, etc. Personalmente, creo que éstos están en el BROU, aunque la pregunta que podríamos hacernos es si hay que incentivarlos. Y creo que sí, que deben ser más conocidos.

Yo me declaro en la posición de apoyar la institución del Banco de la República tal cual está funcionando, aún más, si se quiere, después de un análisis exhaustivo, incentivar los créditos de desarrollo, los créditos industriales o los que van dirigidos a las cooperativas. No me parece sano –hasta me parece contraproducente– llegar a pensar en que una institución crediticia que se adhiera al sistema municipal al día de hoy pueda terminar apoyando la descentralización. Los municipios del Interior son una entidad y el de Montevideo tiene una mayor problemática, entonces, ¿cómo funcionaría esa institución? ¿Indirectamente para los diecinueve departamentos o sólo para Montevideo? Creo que estos temas no son fáciles de dilucidar. Por todo lo dicho insisto en que no me parece recomendable la entidad propuesta. Es una carga más que insertaríamos al sistema municipal.

Scrigna – Quiero apuntar dos cosas más vinculadas al tema del banco de desarrollo local y al tema de la descentralización. Me atrevo a afirmar que el Banco de la República es de las entidades con mayor descentralización en cuanto a sus funciones, tiene más de ochenta sucursales en el Interior, inclusive en ciudades donde ningún banco privado podría tenerlas. Respecto al apoyo de la pequeña y mediana empresa, hay una hipótesis, que yo no sostengo, que es la

de afirmar que el Banco de la República no posee líneas de crédito suficientes para este objetivo, pero aún en este caso es muy discutible si ello justifica la creación de una nueva institución, o si simplemente se debería modificar el comportamiento o las políticas actuales. Parecería que estamos aplicando un criterio de mayor responsabilidad cuando apuntamos a la transformación de la institución y no a la creación de una nueva. Por otra parte, creo también que el Banco de la República puede ser el instrumento adecuado porque, sin duda, el crédito promocional es en definitiva el que tiene intereses blandos, y para poder darlo es necesario crear un equilibrio compensatorio dentro de lo que es la composición financiera de la institución, que, por otro lado, debe actuar como una institución confiable ante el crédito que quiere captar. Es muy difícil crear una institución dedicada exclusivamente a la actividad de la promoción y fomento de la pequeña y mediana empresa y al mismo tiempo establecer un equilibrio financiero tal que la haga viable. En ese sentido el Banco de la República compensa los créditos de bajo interés con otros tipos de créditos con un interés corriente de mercado.

Me da la impresión, que la creación de un banco para Montevideo es innecesaria, en alguna medida, al estar estas necesidades crediticias colmadas por instituciones bancarias oficiales e incluso por la red bancaria privada, que cumple también un fin dentro de lo que es la actividad industrial y comercial del capital.

También hay que reconocer que nos falta información, que es un tema complejo, donde necesariamente ingresamos en un área que no es la nuestra. Podríamos instrumentar un cuestionario a las autoridades del Banco de la República, inclusive con preguntas en las cuales el grupo pudiera tener dudas y hacerlas llegar o invitar a algunos especialistas para intercambiar ideas sobre el mismo.

Martín – Yo confieso que este tema me obliga a un gran esfuerzo para poder introducirme con claridad en él. El hecho de vivir durante las últimas décadas bajo una creciente presión de estructuras financieras sumado a la falta de antecedentes en la materia, me hace difícil visualizar una "Banca Municipal".

La idea no me desagrada: la tomo en lo personal como un verdadero desafío en cuanto es un factor que puede ser clave en algo que pensamos permanentemente y que es el desarrollo local. Es algo absolutamente cierto que en ese centralismo, que aparentemente todos criticamos, pero no todos hacemos esfuerzos reales para invertir los términos, tiene como aspecto fundamental el

manejo abrumador de los recursos financieros. ¿Qué clase de descentralización que sea viable se puede proponer si no se cuenta con recursos para llevarla adelante?

Y cuando se habla de desarrollo en nuestro país, ¿acaso podemos imaginarlo, dejando de lado el interior del mismo?

Tenemos claro, por lo menos yo, que no hay desarrollo sin descentralización y tampoco lo habrá si no existe el recurso financiero para llevar adelante la empresa.

Aquí los compañeros han mencionado innumerables ejemplos, prácticamente en todo el mundo, de instituciones financieras municipales de largo arraigo en sus respectivos países. No es el caso de nuestro país. Pero sí es el caso que necesitamos urgentemente revertir la situación social a través de la instrumentación de políticas locales de desarrollo que detengan el éxodo, e incluso lo inviertan, de la población rural a los centros urbanos, de allí a la capital e inclusive el triste hecho de la continua emigración.

Pero esto no puede hacerse sin recursos. Sabemos que nuestro país cuenta con el BROU, institución prestigiosa y yo diría hasta que bien vista por la ciudadanía, en cuanto a que tiene una larga trayectoria en los planos sociales del desarrollo nacional, a través de líneas de crédito diversificadas y también un excelente nivel en su personal, que le permite asesorar no sólo a la Institución en cuanto a las inversiones de la misma, sino incluso al propio cliente.

Lamentablemente, la conducción monetarista y neo–liberal que el país sobrelleva hace que el sector bancario sea un engranaje esencialmente adaptado a esa concepción de "plaza financiera" para nosotros totalmente contrapuesta al desarrollo que deseamos. Por lo demás no queda tampoco una banca nacional privada, y si la hubiera, volvería a sucumbir por la falta de potencial competitivo frente a las bancas trasnacionales que operan libremente en la plaza y por la falta de una actividad productiva y comercial medianamente aceptable para nuestro mercado interno, que eran clientes naturales del sector financiero y que al día de hoy no existen. Como no existen tampoco las tradicionales líneas de crédito a sola firma que tanto incidieron para el desarrollo, décadas atrás, de la pequeña y mediana empresa. Hoy en día la moderna concepción que algunos tienen sobre la "viabilidad", hace que ninguna institución del circuito financiero asuma la necesaria cuota de riesgo sin la que no se lleva adelante ninguna actividad de lucro. Obvio es, que está demasiado fresco el deterioro de todo el sector productivo, comercial y financiero del país, y este último en definitiva no desea volver a arriesgar.

Entonces, yo pregunto: ¿no será esta propuesta de estudio de creación de una banca municipal entre otras, la de asumir un cometido al día de hoy aceptado, o por lo menos muy parecido al haberse analizado las limitantes que el BROU tiene, y que vendría a cumplir una función indispensable sobre todo para el desarrollo tanto local como regional, sobre todo pensando en el Interior del país?

Pero tampoco sería desdeñable pensar el efecto que podría tener sobre la propia capital de la República y su Municipio, que hoy vive permanentemente limitado por su falta de recursos para la concreción de obras imprescindibles para la comunidad.

Creemos que vale la pena entrar en el tema, y pensamos que algunas cosas que acá se han dicho son sólo aspectos insertos en el mismo. Se decía por ejemplo, en ese sentido, qué pasaría si el Banco diera quiebra ... Yo creo que sería como pensar que quiebra el Departamento, que quiebra toda su gente. Pero puedo agregar: ¿qué ha pasado con todos los bancos privados que han quebrado? ¿Qué ha hecho el Estado? Y sin embargo nada ha sucedido porque el sistema los ha apuntalado e incluso ha aceptado que eso sucediera sin que la quiebra alcanzara a sus propietarios.

Pero estas son reflexiones al margen y hasta podrían ser polémicas y no hacer al fondo del asunto.

Yo creo además, que más allá de discrepancias o enfoques personales necesitamos saber si las actuales leyes y reglamentaciones que rigen el sistema bancario nacional, admiten la creación de este tipo de entidad financiera. Digo esto porque considero que es un paso previo a toda elaboración o propuesta y porque además en lo personal, no tengo conocimientos técnicos como para opinar. Por otra parte, sería interesante que contáramos con la opinión de las autoridades específicas en la materia. Ellas podrían ilustrarnos sobre las estructuras bancarias absorbidas por la máxima institución de crédito nacional, sobre todo a los efectos de las posibilidades potenciales de las mismas, que al día de hoy pesan como déficit solamente, para orientarlas en el sentido de la propuesta de esta agenda, siendo así superada otra de las inquietudes aquí expresada en el sentido de no crear nuevos pesos burocráticos al Estado, o en este caso concretamente, al Municipio.

Como resumen final de estas palabras, me queda planteada la siguiente conclusión: no habrá desarrollo sin descentralización. Y no puede descentralizarse para desarrollar sin contar con los suficientes recursos autónomos para llevarla adelante.

Por lo tanto considero que si bien podrán existir diferentes caminos, la presente propuesta es uno de ellos y eso hace que valga la pena desarrollarla.

4 *(17–09–88)*

Invitado: Dr. José Manuel Quijano.

Castro – Doy la bienvenida al Dr. José Manuel Quijano, al tiempo que agradezco su presencia que sin duda nos ayudará a progresar en el análisis del tema sobre las organizaciones de crédito local y el papel de la banca municipal en un marco de desarrollo y fomento local. Este tema se vincula con otros aspectos que fueron adquiriendo más importancia a través de la discusión: el fomento a la pequeña y mediana empresa, por ejemplo, como posible motor del desarrollo local. Mientras la agenda plantea para estos fines, la acción de un banco municipal, otros miembros del grupo, consideran que ésta podría ser una función a llenar por alguna dependencia del BROU o algunos de los bancos absorbidos que hoy están en manos del Estado. Como especialista el Dr. Quijano está seguramente en mejores condiciones que nosotros para trasmitir sus opiniones, para profundizar en las alternativas planteadas y ubicar este tema en el marco general económico y financiero del país.

Este tipo de institución funciona activamente en otros países y tiene un rol destacado, el punto por lo tanto es analizar si en el nuestro podría tener igualmente una acción positiva. De ahí la idea de invitar a varias personalidades que indudablemente están en el tema, como los Cres. Slinger y Lafitte, del Banco de la República, el Ing. Del Campo, del Banco Central y el propio Cr. Quijano que hoy está con nosotros. Lamentablemente una reunión urgente, de última hora, impidió hoy la presencia del Cr. Lafitte, que se comunicó en ese sentido, mientras que el Cr. Slinger y Del Campo están fuera del país quedando por lo tanto postergadas estas visitas para una próxima reunión.

Quijano – Agradezco la invitación que me hicieron, y tengo mucho gusto en compartir esta mesa de estudio con Uds., pero en materia de instituciones de créditos municipales, me parece una osadía de mi parte venir a hacer plan-

teos. Me interesa más escuchar lo que Uds. opinan porque seguramente conocen el tema ya que lo están trabajando. He leído la agenda que planteó el Cr. Posada y la discusión me pareció muy interesante. Tengo algunas ideas generales pero de todas formas, y más que venir a dar opiniones quiero cambiar impresiones sobre este punto.

Por ejemplo como punto de partida, a mí personalmente no me parecería razonable crear un banco de desarrollo municipal, porque creo que el país está lleno de bancos, entiendo que hay más bancos de los que sería deseable. Creo que el Uruguay tiene muchos bancos, entre oficiales, privados y casas bancarias; plantear una nueva estructura para un banco de desarrollo municipal no me parece, en principio, si pienso en términos de edificios, funcionarios bancarios que hay que contratar e infraestructura, una sugerencia atractiva.

Segunda idea que me parece interesante: si para el desarrollo de la actividad municipal, cosa que Uds. conocen en detalle, es necesario que haya un intermediario financiero que ayude, no veo razones para no recurrir a las instituciones financieras que ya tiene el Estado y que son unas cuantas, con el propio BROU y sus dependencias, los tres bancos grandes gestionados por el República y el Banco de Seguros y el Banco Hipotecario, aunque son entidades diferentes con áreas específicas. Pienso que los bancos gestionados por el República podrían cumplir una función importante si es que la actividad municipal lo requiere.

La tercera idea es que el país lanzó a comienzos del gobierno constitucional la iniciativa de la Corporación para el Desarrollo, a la cual yo personalmente le otorgaría una importancia grande en materia de promoción de empresa y que hasta la fecha, no ha caminado demasiado, porque este tipo de inicativas que tratan de promover bancos de fomento, instituciones de fomento o corporaciones de desarrollo, necesitan un gobierno que crea en ellas y una mayoría clara desde el punto de vista político en el país, para impulsarse. Yo diría, incluso, que una institución como la Corporación, bien montada, con todo aquello que uno podía pensar en 1985 que podía girar en su entorno, quizás también podría haber cumplido algunas tareas, ligadas a la actividad municipal, sobre todo a la municipalidad de Montevideo, que tiene una importancia grande en la actividad nacional.

De manera que mi idea primaria sobre el tema es que tenemos un conjunto de instituciones, algunas ya desarrolladas, como el Banco República notoriamente; otras con todos los problemas que ya conocemos pero que al fin y al cabo pertenecen de alguna manera al Estado, como son el Comercial, la Caja

Obrera y el Pan de Azúcar, y otras a medio crear, como la Corporación, y que quizás en cualquiera de ellas uno encontraría espacio para desarrollar actividades financieras vinculadas con el tema municipal, por lo tanto y en principio no sé si sería realmente beneficiosa la creación de otra nueva institución.

Por último me surge una duda que seguramente Uds. me podrán aclarar: ¿necesita realmente el Municipio un intermediario financiero a su servicio o no? El Municipio debe tener su Tesorería, manejará su entrada y su salida y seguramente tendrá alguna relación ya establecida con el Banco República, no sé si hay un volumen de actividad crediticia que a partir de la municipalidad podría estimularse y si esa actividad crediticia, diferente a la que existe actualmente, justificaría tener un intermediario financiero municipal.

He leído la agenda, que repito me pareció muy interesante, que menciona varios países donde existen bancos municipales, seguramente porque existe alguna actividad específica financiera con respecto a lo municipal, o cierta actividad de promoción que quieren realizar las municipalidades, pero si de lo que se trata es de una banca de fomento a través del Municipio, entonces, primero, me plantearía todos los problemas que ya tiene América Latina con respecto a la gestión de los bancos de fomento. En síntesis yo planteo más perplejidades que certezas sobre este punto, no sé si se necesita un banco municipal, tengo mis dudas, y digo a primera vista que no me resulta evidente tal necesidad.

Castro – Decía que un poco imperceptiblemente a partir del tema del banco municipal, había surgido el tema del fomento y del apoyo a la pequeña y mediana empresa fundamentalmente en Montevideo, en razón de la concentración que representa en la actividad económica, aparte de que concentra casi la mitad de la población del país. Por tanto también en el tema empresarial y en el tema de fomento las necesidades de Montevideo posiblemente vayan más allá del cincuenta por ciento de las del país. Pienso que la derivación del tema de banca municipal hacia el del fomento, se dio por una determinada realidad que subyace en los planteamientos de todos nosotros.

Posada – Quiero establecer una serie de precisiones, porque la agenda en sí trata de dar información objetiva y relatar algunas experiencias que han surgido en otros países; experiencias cercanas, como las del Banco de Buenos Aires, orientado más a la actividad de un banco comercial, o como la del Banco de Crédito Local de España que data de 1925, y que ha tenido a través del tiempo varias transformaciones pero que siempre, desde su nacimiento, tuvo como

objetivo el desarrollo de la actividad crediticia orientada hacia los municipios. En el caso uruguayo, nosotros lo establecíamos en la primera reunión del Grupo sobre el tema, más que en la creación de una nueva actividad bancaria, pensábamos que alguna de las entidades hoy gestionadas por el Estado podría transformarse de forma tal de orientar su actividad exclusivamente o primordialmente hacia los municipios. Es decir, transformarse en una entidad para todo el país, tratando de aportar y orientar su actividad crediticia fundamentalmente al desarrollo de los municipios, esto es, orientando sus préstamos hacia la realización de la actividad pública municipal, que es un área evidentemente de servicio y, por otro lado, en un porcentaje menor, destinándolos también como apoyo crediticio a la pequeña y mediana empresa.

Entendemos que si bien en el país se realiza a través del BROU, alguna canalización de préstamos hacia la pequeña y mediana empresa, la orientación del propio BROU como primer banco comercial del país, en cierta forma no le permite una preocupación ni un seguimiento estrecho de la actividad a cumplirse, por ejemplo como para que ese apoyo crediticio redunde en un efectivo desarrollo de la empresa. Es decir que hay un análisis más frío de la situación desde el punto de vista de la actividad a desarrollar para evaluar si tiene o no posibilidad de repago y si tiene o no garantía suficiente para encararse con bienes reales que aseguren el cobro del crédito a otorgar. Quiere decir que habría un sector de productores en potencia que no pueden acceder al crédito tal como está establecido hoy por el BROU aun cuando tengan espíritu de innovación y aptitud empresarial para la actividad comercial, industrial o productiva. Por el contrario, un banco orientado en forma tal de brindar no sólo apoyo crediticio, sino apoyo profesional desde el punto de vista del seguimiento de la actividad a desarrollar, con una evaluación constante de la misma, puede significar la posibilidad de abrir campos al espíritu creador, de incrementar fuentes de trabajo y por supuesto incrementar el propio producto del país. Estas son en líneas generales las primeras precisiones que quería hacer.

Martín – Me resulta sumamente grata la honestidad y claridad con que Quijano aborda el tema con el que hemos tomado contacto a partir de la agenda de Posada, que nos ilustró objetivamente con datos y amplia bibliografía a la que hemos podido tener acceso. Es indudable que en términos generales el sector financiero hoy está pasando por momentos críticos hasta diría que de transformación, lo cual nos planteaba la primera duda, respecto a si sería factible obtener los fondos necesarios, tanto en el ámbito nacional como en el con-

texto internacional, para un proyecto de banca municipal. Por otra parte no me desagrada la idea en sí, de que las intendencias pudieran contar con un recurso que les diera una autonomía verdadera, que tienen constitucionalmente, pero que no es real porque depende en parte del presupuesto nacional o sea de los recursos que se asignan anualmente, lo que significa que constantemente están penando para poder llevar adelante sus planes por mínimos que sean. El panorama es incluso más confuso, ya que están haciendo frente a problemáticas para las que no están orientadas en primera instancia, como es apuntalar el área de la salud, de la educación, o de la vivienda, porque todos sabemos que en el Interior muchas intendencias reconstruyen escuelas y liceos a pesar de que no son obras específicamente municipales. Luego me encuentro con otro tipo de dudas o dificultadesen torno a lo que sería una banca apoyando específicamente en el desarrollo municipal. Primero, a mí me consta que el BROU tiene excelentes canales de orientación crediticia, no sólo en cuanto a recursos para municipios de cualquier lugar del país, sino en recursos para la activación del desarrollo local o regional a través de pequeña y mediana empresa.

Sé que el BROU tiene ese tipo de orientaciones crediticias, un problema distinto es que al BROU no se le dé la voluntad o la fuerza necesaria y suficiente para que esos mecanismos jueguen. Es más, me consta que su personal es de muy buena capacidad y que el Banco tiene buenos técnicos asesorándolo en sus dependencias. Entonces me pregunto: ya sea que se cree un banco o se utilice y transforme lo existente (BROU, corporación, bancos gestionados), ¿hasta dónde una banca orientada hacia fines de desarrollo podría sustraerse de lo que son los lineamientos generales de una política económica que hasta el día de hoy no tiene esa orientación? Es decir, ¿hasta dónde se puede proyectar una propuesta que salga del contexto que está viviendo el país?, porque más allá de coincidencias o discrepancias, los créditos que al día de hoy se pueden obtener del BROU no son accesibles para el desarrollo, ya que con las tasas del 90 o 95 % que se están pagando en nuestro país nadie puede pensar que sean útiles para desarrollar nada, en ninguna actividad. Siempre recuerdo las palabras del Ministro del gobierno de facto que fue el Cr. Arismendi, quien manifestó, cuando las tasas habían llegado al 62 %, que ningún negocio lícito podría florecer o fructificar en esas condiciones, por lo tanto me planteo qué pasa hoy cuando han alcanzado el nivel actual.

Entonces esas son las dudas que encuentro en un primer análisis, es decir, no objeto la idea, es más, hasta diría que en algún aspecto me entusiasma, pero como siempre las ideas me gusta verlas factibles, y sinceramente hasta el

día de hoy las condicionantes están dadas con una orientación hacia una plaza financiera, que por lo tanto no pone el acento ni el énfasis en el desarrollo local a través del pequeño y mediano sector productivo, porque no camina ni el agro ni la industria, y por derivación de los mismos tampoco el comercio. Incluso se dejan de lado posibles promociones de inversión de capital a través de ese tipo de desarrollo para no lesionar la gran empresa, como se ha manifestado en algún momento en determinados sectores.

En síntesis no creo que hoy pudiéramos decir que es una idea practicable; sí creo que el esbozo teórico podemos desarrollarlo y que más aún es deseable que así lo hagamos porque se vincula a la órbita municipal en aspectos donde es necesaria una mayor profundización en el conocimiento para el análisis comparativo con realidades de otros países y regiones.

Quijano – Aportaría algunas pocas precisiones respecto a los bancos de desarrollo y cómo obtienen sus recursos. Los recursos provienen de tres o cuatro fuentes: **los préstamos externos**, que en los años 70 fueron abundantes y que ahora ya no lo son; **las transferencias del gobierno** que en los comienzos de la banca de desarrollo en los años 30 eran también muy importantes, igual en los 40 y los 50, pero en general después de la crisis e incluso antes de los años 70, ya había problemas en la mayoría de los países de América Latina y las transferencias se hacían difíciles como fuentes de recursos para la banca de desarrollo. Quedan otras dos fuentes de recursos tradicionales, una no fácil de practicar en países que no tienen un sistema de seguridad social capitalizado, porque en países más desarrollados con sistema de seguridad social capitalizado, tienen una fuente importante de recursos en **la seguridad social**, que hace inversiones en ciertos títulos. Eso no es fácil de practicar en países sudamericanos, donde la seguridad social pudo haber estado capitalizada en los años 40, incluso a comienzos de los 50, pero que en Argentina y en Uruguay, casi al mismo tiempo, se descapitalizó totalmente.

Lo que queda es **la emisión de títulos** que es lo que hace el Banco Hipotecario en la actualidad, que por cierto puede haber un mercado para los mismos, pero eso nos remite a las condiciones del crédito en general de un banco de desarrollo. Esto importa cuando el crédito se está dando a muy corto plazo en el sistema comercial, y el banco de desarrollo está en condiciones de darlo a largo plazo, y en segundo lugar cuando la tasa de interés es muy alta y por algún mecanismo el banco de desarrollo puede hacer que sea algo más baja. En tercer lugar importa un banco de desarrollo en un país como el nuestro cuando

los préstamos se están concediendo en dólares, y es muy difícil operar en el sector industrial, en el sector agroepcuario, con créditos en dólares, salvo para quien exporta, porque el resto de los productores paga el crédito con lo que vende en pesos, entonces tiene una mediación del tipo de cambio que ante una importante variación provoca un derrumbe, como lo vimos en 1982 en toda América Latina.

El punto es si un banco de desarrollo en la situación actual, puede llegar a superar estas condiciones en que se otorgan los créditos en el Uruguay en estos momentos. Tengo mis dudas, porque ¿cómo hace el banco de desarrollo para proveerse de recursos, si no tiene al Estado que le transfiera, si no tiene crédito extranjero, si no puede descansar en la seguridad social como fuente de recursos porque ya se descapitalizó? Puede sí emitir títulos, pero para que los títulos los tome el mercado tiene que ofrecerlos una tasa atractiva, porque de otro modo el mercado no los va a tomar, y eso lo pone por consiguiente en la condición de tasa activa elevada para salir a prestar, porque no puede pagar el 75% para que tomen el título y después prestar al 50%; salvo que alguien aporte esa diferencia con lo que volvemos al problema de la transferencia. Tengo mis dudas, pero creo que la experiencia que vivió América Latina durante estos años con bancos de desarrollo muy volcados al mercado local consiguiendo recursos con títulos que emitían y con transferencias del gobierno central, y después de los años 70 con bancos de desarrollo muy dependientes de créditos externos, hoy enfrenta una crisis de muy difícil solución.

Es cierto que el Banco República presta a tasas elevadas, es cierto incluso que en muchos negocios –y he oído a productores decirlo– ellos no pueden afrontar las tasas de interés que les fija el BROU, pero también me pregunto si el BROU estaría en condiciones él solo, como instrumento rector del crédito, porque en lo demás cumple un papel bastante importante porque casi todo descansa en él, si él solo estaría en condiciones de prestar a tasas diferentes o muy diferentes a las del mercado. Creo que está condicionando, porque así como tiene que recabar depósitos a tasas de mercado, presta algo por debajo del resto del sistema bancario, porque en definitiva un banco que tiende a una función de fomento en el país, encuentra limitaciones importantes para poder prestar en las condiciones que el productor considere aceptables.

Mi punto de partida, –yo tengo una visión crítica de cómo está funcionando el sistema financiero en el país– es que en este ordenamiento financiero que tenemos planteado, resulta extremadamente difícil poner a funcionar una institución idónea, eficaz, entendiendo por eficaz que cumpla los objetivos que se

propongan, es decir, crear un instrumento financiero de desarrollo municipal. Para que la propuesta cobrara más viabilidad habría que insertarla, quizás, en una reforma global del sistema financiero.

Abdala – Una pregunta, por cierto que de carácter muy general. ¿Cuáles serían las variables que Ud. visualiza como necesarias en el ordenamiento financiero, para que se modificara el mismo y recién allí se pudiera insertar un proyecto de este tipo? O sea: ¿en qué ámbito y con qué posibilidades este proyecto sería factible?

Quijano – Sí, por supuesto que es muy general, además no era el tema, pero voy a tratar de resumir algunos puntos que veo como problemas y que considero hay que pensar para tratar de solucionar, por supuesto que desde mi punto de vista.

A mí me parece que el primer problema que tiene el país es que es extremadamente difícil funcionar con un mercado financiero dolarizado. Se me podría contestar que el país llegó a esta situación porque no hubo más remedio, porque en la etapa anterior el sistema financiero llevó a la dolarización de los depósitos. Así y todo creo que el primer problema serio del país es tener que lidiar con depósitos y créditos dolarizados en un alto porcentaje, primero por una razón obvia, porque la actividad financiera y la actividad productiva que no está vinculada a la exportación, operan en monedas diferentes, entonces aparece entre el sistema financiero y el sistema real de la economía, la mediación de un tipo de cambio que varía los costos financieros. Si el tipo de cambio se rezaga, bienvenida la deuda en dólares, pero si el tipo de cambio no se rezaga, se dispara, como pasó en el 82, malvenida la deuda porque no se puede cubrir en pesos. Entonces tengo una primera mediación importante y tengo un segundo efecto que, en mi opinión, daña el funcionamiento de la economía real en su conjunto. Aquí aparece un planteo con el que tengo diferencias tal como lo han planteado el Ministro Zerbino y el Cr. Davrieux; ellos entienden que la emisión de bonos del tesoro no es en definitiva una acción gubernamental que esté desestimulando la inversión productiva. El problema no se limita a los bonos del tesoro, el problema es que se trata de un conjunto de instrumentos en moneda extranjera que ofrece el sistema financiero que son todos competitivos con la inversión real; el depósito bancario, la letra de tesorería y el bono del tesoro, en conjunto los tres, significan un alto volumen cada año de colocaciones, algunas de extranjeros y otras de nacionales. Estas colocaciones tienen particulari-

dades que en términos del título financiero pocas veces uno encuentra en otros países. En primer lugar son bastante seguras (salvo que uno piense que el sistema se va a derrumbar, pero no se atisba un riesgo inminente de catástrofe), son líquidas, porque tienen un mercado secundario que permite en cualquier momento realizar la colocación, y son de alto rendimiento. Hay un trabajo clásico, del año 1935, donde se decía que hay tres condiciones que los títulos públicos no pueden tener juntas, tienen siempre una o dos, a lo sumo, de esas tres condiciones. Uruguay ha creado un sistema donde tenemos las tres juntas, le damos seguridad, liquidez y alto rendimiento. Eso hace para el conjunto de estas colocaciones, que la sustitución entre activos financieros y activos reales en el caso uruguayo, a mi juicio, esté siempre planteada en la decisión de inversión. Esto lleva a pensar que para cualquier empresario, salvo que tome en cuenta la desvalorización que pueda tener la moneda fuerte, o lo guíen razones familiares, personales, es preferible tener asegurado su capital con tasas del 8 a 10% en dólares, libre de impuestos, sin problemas sindicales, sin problemas de abastecimiento de materia prima, etc., que lanzarse con una empresa a la aventura incierta de buscar mercados y conseguir abastecimiento o tener problemas de personal.

El segundo problema que tienen entonces estos sistemas financieros, es que son un competidor constante de la actividad de inversión productiva en el país y el tercer problema es que en realidad, tal como fue concebida la reforma financiera, era para crear una plaza **off–shore** en el país, es decir una triangulación para recibir depósitos de no residentes y prestarlos a no residentes, pero el Uruguay quedó a mitad de camino, es decir, tiene depósitos de no residentes pero no logra prestarlos a no residentes. En los últimos tiempos algo se ha incentivado, pero estamos lejos de ser una plaza **off–shore**. Entonces a mediados de los años 70 le pasó lo peor que le podía pasar, absorbió adentro lo que debía haber estado destinado predominantemente hacia un tercero que estaba fuera del país y ahí surgió la quiebra fenomenal del año 82, porque absorbió lo que el país no podía absorber, no estaba en condiciones de absorber en su sistema productivo. La plaza financiera como triangulación, deja poco pero deja –aún cuando uno pueda tener diferencias, no quiero entrar en esa discusión– puede justificarse desde el punto de vista de un servicio regional y según como se encare, al país le puede venir mejor o peor, pero la "plaza financiera a medias" que hemos creado desde mediados de los años 70, nos coloca en una situación muy incierta.

Estamos continuamente recibiendo una enorme cantidad de depósitos argentinos que huyen de su situación y no se sabe muchas veces qué hacer con ellos, a veces se puede colocar algo en el sistema financiero internacional, en el interbancario, y se saca alguna renta, a veces se puede prestar algo fuera del sistema, pero lo que no logramos es tener un sistema financiero integrado, acorde con la producción real del país. Creo que con este conjunto de condiciones se hace extremadamente difícil seguir pensando que a partir de los años 90 el país va a continuar con un sistema financiero como el actual. La otra pregunta es qué se hace cuando uno tiene este diagnóstico de la situación, porque es extremadamente difícil introducir elementos desestabilizadores, porque crearía descalabros a los cuales el país hoy día no podría responder o nos dejaría en una situación muy endeble.

Personalmente considero que el esquema de desarrollo productivo del país, antes o después, va a tener que enfrentar el problema del ordenamiento de su actividad financiera, del número de bancos que tiene, de las pérdidas que esos bancos le dan, sobre todo al Banco República, –el cual es un drenaje mensual muy importante de dinero–, de los instrumentos crediticios que ofrece, en términos de los títulos que ofrece para la colocación de depósitos, habrá que repensar al país con la mayor objetividad y con una buena dosis de pragmatismo, aprendiendo de lo que se ha hecho en otros lugares para llegar a una solución que reformule este sistema financiero.

Y en ese esquema, cualquiera sea la formulación que surja, en la medida en que trate de ligar lo financiero con lo real, creo que entonces una propuesta de banca de desarrollo que se autosostenga, se autofinancie, en definitiva, es perfectamente viable.

Abdala – Confirmamos las interrogantes del principio sobre las dificultades de la iniciativa, sobre cuáles formas podrían asumirse como válidas para lanzar al mercado la idea del banco de desarrollo municipal, pues de acuerdo a lo que apunta Quijano, tanto en lo que respecta a las fuentes donde obtener la capitalización inicial, el ahorro inicial, como para planear su inserción en el sistema financiero actual, en cualquiera de los dos aspectos, tanto en el arranque de la idea como en su desarrollo, vamos a tener problemas.

Quijano – En este momento tenemos tres bancos que compró el BROU que siguen desarrollando su actividad, si algo necesitan esos bancos son nuevos negocios, nuevas perspectivas, abrir nuevos espacios, yo no entiendo que

sea incompatible con el desarrollo de la actividad normal del Banco Pan de Azúcar, Comercial, o Caja Obrera, que tienen buena infraestructura, sucursales en Montevideo y en el Interior, no entiendo que eso sea incompatible con abrir un departamento y dedicar parte de sus actividades a atender necesidades municipales específicamente. Especializarse en problemas municipales, conocer bien el tema y hacer de eso una actividad regular de una de estas instituciones, en la medida en que fuera redituable, parece una buena propuesta, pero eso implica entrar aquí en un segundo nivel, qué es lo que hacen los municipios que sea redituable y qué es lo que no.

Bastón – Creo que ese es el problema, porque en general las actividades de los municipios se refieren a asuntos que afectan al desarrollo comunal y seguramente no van a ser, al menos en el corto plazo, demasiado atractivas para un banco que posea características tales como las de los bancos ya instituidos. Por ejemplo, un municipio quiere construir una serie de caminos departamentales o construir un determinado plan de viviendas municipales, que son todas cosas que evidentemente apuntan a una amortización con el correr de varios años pero que obviamente necesitan de una inversión grande para ser ejecutados en un período breve. Ahí tenemos un tema importante, no sé si para el banco puede ser un buen negocio, conceder un préstamo en tales condiciones, porque en definitiva tendrían que ser medianamente favorables para que el municipio pueda tener posibilidades reales de pagarlo y para que el banco no pierda dinero.

Quijano – Aquí Uds. planteaban las actividades que son autofinanciables, las que son sólo parcialmente autofinanciables y las que no tienen posibilidades de autofinanciamiento. Me parece que para que un banco se interese en tomar estas actividades, para que sean realmente viables, es necesaria también, una cierta transformación en la relación entre el municipio y quienes reciben los beneficios que el municipio proporcione. Si la idea es que el municipio, por definición, con lo que recauda debe proporcionar absolutamente todos los servicios, me parece difícil que esté en condiciones de sostener algún tipo de actividad que le reditúe y pagarle a un banco su inversión. Si la relación es de otro tipo y los municipios pueden comenzar a desarrollar actividades en donde hay una participación ciudadana, una participación municipal y, conjuntamente, construya proyectos, me parece que la situación puede cambiar.

Bastón – Depende de la calidad de la obra, si se trata de un proyecto de orientación social va a ser muy difícil que pase por un estudio de viabilidad de una institución bancaria. El tema más que nada es de la globalidad de la política municipal, más que de política financiera.

Quijano – De alguna manera deseo apartarme de la idea que un banco de fomento es un banco que entrega dinero; para dar dinero hay que poseerlo o hay que sacarlo de algún lado, y entonces, o se tiene un gobierno muy poderoso, que tiene muchos recursos, porque recibe muchos más ingresos que lo que gasta y puede darlo, o el banco de desarrollo se autofinancia, de otra forma no funciona.

Scrigna – Cualquiera fuera la política económica a aplicarse e incluso ante la posibilidad de revertirla o modificarla, los instrumentos de crédito que hoy tiene un banco serían aproximadamente los mismos, por lo menos todos comprendemos que el BROU continuaría operando en plaza normalmente frente a cualquier esquema de política económica que se planteara. A partir de esto creo que es importante apuntar que las instituciones, en este caso un banco de fomento, no son más que instrumentos, es decir, no son por sí solas la solución al problema del fomento al desarrollo local, entendido como asistencia crediticia a municipios o desarrollo local en el sentido de estímulo a la pequeña y mediana empresa. La pregunta es si el país no cuenta hoy con un instrumento de características similares a las que aquí se plantean. Los uruguayos, me atrevo a decirlo, tenemos la costumbre de crear nuevos instrumentos cuando determinados aspectos en general de la vida de un país no funcionan, parece que frente a un problema tenemos que crear algo para combatirlo, sin analizar previamente si podemos transformar los instrumentos con los que ya contamos. En ese sentido también quería apuntar un aspecto que me parece importante. El municipio en definitiva es un gobierno departamental, los gobiernos en general no tienen actividades productivas de tal naturaleza que les hagan prescindir de las fuentes fundamentales a través de las cuales obtienen los recursos. Nosotros hemos discutido en diversas oportunidades una serie de instrumentos productivos que puede tener un municipio, particularmente el Municipio de Montevideo, y nos damos cuenta que aún funcionando eficientemente, los recursos que pueden obtenerse de estas actividades, siendo importantes, son un porcentaje tan ínfimo que el municipio incluso podría prescindir de ellos sin que se produjera un fuerte desfinanciamiento. Personalmente entiendo que hay que mantener

esas actividades productivas en tanto sean recuperables, pero que incluso en es extremo tampoco se justificaría para ello la creación de otra institución banca ria especial.

Respecto a lo que Quijano expresó sobre la necesidad de establecer pre viamente dónde se encontrarían las fuentes de recursos de este banco, cómo s financiaría, si por lo menos, en lo inicial, esta institución pudiera contar con e respaldo en las intendencias, pienso que chocamos con un dato de la realidad muy importante, porque muy pocas intendencias tienen unas finanzas equili bradas como para generar la confiabilidad que requiere una institución banca ria que también debería recibir depósitos de la plaza.

Posada – Insisto más que en la creación, en la transformación de alguno de los bancos gestionados y en el estudio de cuáles son las alternativas que s abren a partir de ello. La situación actual en lo que dan más y más pérdidas no puede seguir, el sistema tiene que buscarles una actividad rentable. Si se estu dia cuáles son las alternativas que se abren para los bancos gestionados, se pue de pensar en la transformación de alguno de ellos, adecuándolo esta actividad específica, como una alternativa más.

Quijano – El problema, a mi criterio, es que esto no es una alternativa sería un pequeño negocio, si es que pueden llegar a concretar alguno, y son ban cos que según dijo conretamente el Cr. Slinger en la Comisión de Hacienda de Senado, están perdiendo en conjunto varios millones de dólares al mes y ningún negocio les va a solucionar el problema financiero que tienen en la actualidad. No hay volumen de negocios como para solucionar una pérdida de ese tipo porque los problemas de esos bancos son problemas de carteras que, como to do el mundo sabe, han quedado congeladas.

Siempre sostuve y sigo sosteniendo, aunque con el paso del tiempo se ha ce cada vez más difícil, que no había ninguna otra solución que cobrar, que tenían que cobrar lo que no se les ha pagado. Que de eso iban a poder cobrar sólo una parte, es cierto, que no todas las situaciones son iguales, también es cierto, pero que había un porcentaje importante de créditos con garantía que los bancos no los estaban ejecutando y un porcentaje importante de empresas que estaban funcionando, a mi juicio, con mucho más capacidad de pago de la que estarían ejerciendo en el momento actual. Creo que uno de los graves inconve- nientes que aparecieron ahí, que se arrastraba desde hacía ya 3 años, es todo el problema de la categorización, recategorización y apelaciones que trajo la ley

de refinanciación del 85, incluso empresas que estaban pagando en régimen normal y sin dificultades, entraron en la ley y demoraron 2 años mientras categorizaron y apelaron y dejaron de pagar o pagaron muy poco. Para mí no hay otra solución al tema de las carteras, claro que a medida que pasa el tiempo se hace más difícil que las deudas que se van congelando permanezcan como deudas realmente vivas; y mientras las cosas sigan así lo que uno puede vislumbrar es que hay una pérdida que asume el Estado a través del BROU, y que se socializa lentamente con consecuencias peores que la propia compra de las carteras, porque éstas tienen un precio determinado, pero aquí se compró el banco y ahora no se sigue la acción de cobro, con una pérdida mensual mucho más importante.

Abdala – Ante la posibilidad de que bajo otro ordenamiento financiero la institución de crédito local surgiera, ¿hacia qué áreas la ve trabajando en lo municipal?

Quijano – Se me ocurre que la actividad relevante, de gran peso social y económico, es la construcción de vivienda municipal, porque hay una carencia notoria, no le voy a decir cosas que Uds. conocen mejor que yo. Lo que pasa es que el país tiene, afortunadamente desde hace mucho tiempo, un Banco Hipotecario, con una infraestructura específica para cumplir con la construcción de vivienda. Hay quienes dicen que podría hacer más de lo que hace, pero en definitiva todo depende de cómo se use el instrumento que en los hechos se posee.

De modo que si la principal tarea fuera vivienda municipal, ya tengo un instrumento como el Banco Hipotecario para cumplirla, o sea que ya está cubierta por otra institución que tiene años de experiencia en el tema, por lo tanto no quedaría demasiado claro la razón de duplicar, creando un banco municipal para hacer política de vivienda, estando el Hipotecario que hace política global de vivienda, en el país.

Si lo que se pretende es que la incidencia municipal sea más grande, hay que orientarse hacia acuerdos con las distintas instituciones. Si la Intendencia mañana necesita desarrollar un plan de vivienda municipal, tiene el Banco Hipotecario, si lo que se quiere es desarrollar las pequeñas y medianas empresas para solucionar el problema serio y creciente en América Latina y en el Uruguay la informalidad de la pequeña y mediana empresa, quizás ahí sí se necesite alguna institución específica pero me pregunto si ella sería un banco

municipal. Contestando concretamente a la pregunta, la principal actividad, la de relieve, la que justifica una intermediación financiera por el volumen de negocios que significa, presumo que es la vivienda; las otras actividades o no son rentables o quizás lo son a niveles muy bajos.

Posada – Vamos a entendernos: yo lo que percibo son determinadas necesidades. Percibo que no hay hoy especialización en el crédito municipal, todos podemos estar de acuerdo en que existe el instrumento pero ese instrumento o no se aplica o se aplica muy pobremente. El tema es cómo globalmente, en todo el país, se logra ese desarrollo, cómo se logra una política global en ese sentido, si no hay un instrumento que conjunte, por decirlo así, a todas las intendencias del país con un objetivo concreto, tanto en el desarrollo de la obra pública como en el desarrollo en un plano menor, de la pequeña y mediana empresa local, que hoy no es asistida crediticiamente. Es decir coincido con Uds. en que hay instrumentos, pero estos no están enfocados para orientar una política global de desarrollo local en el país.

Bastón – Hay dos temas, uno es estrictamente el de funcionamiento de los órganos municipales, ahí podemos convenir que de pronto no hay ninguna especialización en materia de líneas de créditos destinadas exclusivamente al objetivo desarrollo municipal. Punto número dos, tratamiento de las instituciones financieras a las pequeñas y medianas empresas que funcionan en el ámbito local y coadyuvan al desarrollo local, ese es el otro tema. ¿Todas las pequeñas y medianas empresas o no? ¿A cuáles deberíamos destinar la aplicación de este tipo de líneas de crédito de desarrollo municipal? Vivimos en un país que no se caracteriza precisamente por un perfil de descentralización territorial, no estamos en una federación, no estamos en una confederación de estados, ni de provincias o gobernaciones. Estamos en departamentos que están bastante interrelacionados entre sí, muchos de ellos, y a nivel nacional en general. Vivimos en un país esencialmente unitario, eso es así y las empreas, al menos muchas de ellas, no tienen necesariamente su eje de radicación a nivel local.

Entonces, ¿a cuáles empresas deberíamos dar apoyo? Estoy de acuerdo en que un espacio a investigar sea el del informalismo, que es un ámbito de reciente aparición –por lo menos en el Uruguay– y que está mostrándonos a las claras como todo el esquema formal que venía prestando el Estado, el puente que tenía tendido con las empresas, no funciona de la misma manera con el sector informal de la economía. Quizás por ahí yo estaría de acuerdo en investigar,

en el campo del informalismo; del informalismo a nivel empresarial de pequeñas unidades de producción, con respecto a las prestaciones que pudiera otorgar un banco de desarrollo municipal. El otro tema es quién califica en última instancia a la empresa, quién determina si coadyuva o no coadyuva al ámbito de desarrollo local, porque no sé si toda empresa por trabajar en un departamento coadyuva necesariamente al desarrollo local. Quizás esté dando una visión excesivamente nacional, pero de algún modo me parece que los departamentos, tal como están definidos en este país, no con espíritu regionalista sino exclusivamente como circunscripciones geográficas, simplemente limitadas jurídicamente, no hacen fácil definir cuáles son las empresas que coadyuvan fundamentalmente al desarrollo local y a las que habría por tanto que destinar una determinada línea de crédito de desarrollo municipal.

Quizás el sector informal sea uno de los aspectos a los que habría que prestar especial atención, porque ese sí está generalmente arraigado a lo local.

Scrigna – Cualquiera sea la hipótesis creo que, por lo menos, habría que buscar, que el Estado pague lo menos posible "los platos rotos" en muchos temas en que incursiona, y en eso vamos a estar todos de acuerdo. Tenemos que analizar lo que en alguna medida ha sido una constante en el desarrollo, no solo del Estado uruguayo sino de una serie de normas vinculadas a la protección industrial. En alguna medida esa protección estatal fue exagerada en los años 40 y 50: algunas actividades de pequeñas y medianas empresas terminaron siendo doblemente subsidiadas por la sociedad, primero a través de protecciones excesivas que ampararon la creación de industrias, y finalmente socializando sus pérdidas por medio de líneas de créditos tan blandas que obligan a que instituciones como el BROU tengan que hacer esfuerzos que en definitiva se vuelcan en perjuicio de la sociedad toda. El desafío en el futuro es tener reglas de juego claras, una idea clara de mediano y largo plazo en cuanto a la viabilidad de determinadas actividades industriales, que no hagan que el Estado promueva aquellas que en los hechos puedan resultar inviables y la sociedad tenga después que cargar con ellas, distrayendo recursos o asistencia crediticia que podrían ser aplicados a otros fines.

González – Considero que la idea básica no es descartable: una institución especializada, que por supuesto podría tener líneas de créditos similares al BROU, pero con una orientación exclusiva al desarrollo local y a la promoción de obras de interés vecinal con participación ciudadana. Se podrían plantear si-

tuaciones que no sólo beneficiarían a la municipalidad, sino también a iniciativas de los ciudadanos. En el Interior es bien conocida la situación de caminos vecinales, pequeños tramos de penetración, que lógicamente a nivel municipal no pueden ser atendidos en su totalidad pero para los cuales los usuarios desean contribuir. El alto costo de los mismos o la incapacidad financiera, impide en muchos casos su concreción inmediata o a corto plazo, pero una institución de este tipo podría financiarlo y hacerlo viable con costos adecuados. En definitiva se trata de una serie de proyectos que habría que visualizar en la vida cotidiana de una comunidad, canalizando toda una gama de necesidades reales. Igualmente por lo que supone como fomento local la radicación de una empresa o institución productiva, en cualquier localidad, ya desde el momento que se empieza una construcción, como creación de fuente de trabajo y absorción de mano de obra del lugar. Hay una inmediatez de respuesta para los problemas vitales y la presencia de un banco local, con seguimiento técnico del crédito, podría significar un aporte importante.

Por otro lado, un banco municipal con estas características, un organismo autónomo de alcance nacional, le va a servir a los propios municipios, en circunstancias que lo precisen, como asistencia financiera a corto o mediano plazo, para la realización de obras, en momentos de desajustes producidos por períodos de baja recaudación tributaria, de déficit de caja o para adminstrarle los recursos por préstamos externos que se reciban.

Otra idea es actuar proporcionando el crédito social a los propios funcionarios municipales, una función que hoy cumple el BROU, y si bien por sus propias características de asistencia social no debe ser altamente redituable, tampoco debe ser deficitario dadas las tasas que se cobran, al menos debe cubrir ampliamente los gastos de funcionamiento e infraestructura. Naturalmente, que las dificultades por las que atraviesa hoy el sistema financiero son grandes y suponen una traba, pero en la misma forma que se dispone de sustanciales recursos de la sociedad toda para apuntalar situaciones bancarias críticas como las aquí señaladas, consideramos, por lo menos, digna de estudio toda iniciativa tendiente a la promoción y desarrollo real de una actividad pública como la municipal que redunda en directo beneficio de los ciudadanos. Si en otros países esto ha funcionado y parece que muy bien, sería útil recoger estas experiencias, salvando las diferencias, para adaptar lo que pueda resultar viable o conveniente para el país. No se haría, por otra parte, más que recoger una inquietud latinoamericana, que se ha visto expresada institucionalmente desde 1938 en adelante en diversos foros del continente a través de la Organización

Interamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.) que ha enfatizado la necesidad de crear y proveer organismos de esta naturaleza, como medio o instrumento para atender el financiamiento de obras y servicios municipales y muchísimas necesidades sociales de carácter genuinamente local, lo que también se ve como una forma de mayor democratización del poder público.

Quijano – ¿La Intendencia Municipal de Montevideo recibe créditos externos del BID o del Banco Mundial de nivel importantes, porcentualmente a su presupuesto?

Scrigna – La Intedencia no tiene en estos momentos préstamos externos, porque el colector se hace con un préstamo del BID al gobierno central, para el cual aportamos con un adicional de la contribución. Es decir hay deuda externa con el gobierno central, pero no deuda internacional. Incluso se ha manejado con alguna institución internacional, a nivel de Naciones Unidas, la posibilidad de asistir a productores agropecuarios de Montevideo, y se plantea un problema instrumental, ya que también esto hay que manejarlo también a través del BROU, que es la institución que tiene dentro de sus competencias estos temas. Otro aspecto a destacar es que en alguna medida el BROU y otras instituciones crediticias financian la obra pública municipal, porque cuando la Intendencia llama a licitación, fundamentalmente para obras de vialidad, que son las que se llevan la mayor parte del presupuesto de inversiones, la empresa que se presenta a la licitación concurre a la entidad bancaria, cede los créditos que pueda tener contra el Municipio por esa obra, el banco le cobra una comisión y le entrega el dinero, y queda la Intendencia debiendo al BROU; en definitiva es una cesión de crédito. No digo que sea una actividad de fomento, pero indirectamente también posibilita para la institución bancaria una actividad lucrativa vinculada con la obra municipal. Todavía nos queda otro instrumento jurídico, que es la concesión de obra pública que requiere la intervención bancaria, y que quizás sea el mejor instrumento para que los municipios puedan hacer una inversión importante en obras sin tener que sacar de su presupuesto. Es el caso del peaje, que es cobrado por la empresa que construye la carretera , por un tiempo y en condiciones determinadas.

Castro – Con esto finalizamos por hoy la sesión y agradecemos al Dr. Quijano que nos ha aportado nuevos elementos para la reflexión.

5 (26–10–88)

Invitado: Cr. Federico Slinger

Scrigna – Damos la bienvenida al Sr. Presidente del Banco de la República Cr. Federico Slinger, al tiempo que agradecemos su gentileza de venir a compartir con nosotros esta mesa de discusión y análisis de temas municipales. Como es de su conocimiento, el Grupo Montevideo es un encuentro multidisciplinario, integrado por ediles de los distintos partidos representados en la Junta Departamental de Montevideo y el suscrito, que se formó con la inquietud de comenzar a abordar temas que hacen a la actividad, a la materia municipal. Buscamos crear un ámbito de discusión y debate donde, de alguna manera, poder despojarnos de nuestras posturas político partidarias, que a veces bloquean los temas, y abocarnos al análisis de distintos problemas con la máxima objetividad posible. En ese sentido ya hemos considerado una serie de puntos y ahora estamos tratando el referido a las organizaciones de crédito local que, en cierta forma, ya había sido planteado en el seno de la Junta Departamental a comienzos de este período de gobierno democrático, al proponerse la creación de un banco de fomento municipal. En aquel momento el tema fue objeto de análisis por una comisión en ocasión de estudiarse el presupuesto, en relación con la viabilidad de ese instrumento crediticio que apuntaba, en alguna medida, a ser un apoyo productivo para la Intendencia Municipal de Montevideo y el desarrollo del área rural de Montevideo, al tiempo de servir también al fomento de la pequeña y mediana industria. Se han confrontado distintas posiciones, creo que el Cr. Slinger está al tanto de la agenda planteada y su discusión, lo importante es que todos hemos avanzado en el conocimiento del tema, incluso respecto a experiencias extranjeras. Surgió naturalmente la inquietud de conocer su opinión, la realidad del BROU, fundamentalmente en lo relacionado con el desarrollo de la industria local, el fomento a la pequeña y mediana empresa afincada en el medio e incluso la rural. Esto sería a manera de introducción.

Slinger – Estoy encantado de estar con Uds. y me parece muy importante una reunión de distintos representantes políticos donde se puedan considerar, como Ud. dice, temas vinculados a la gestión de gobierno. Para comenzar y ubicarnos en la realidad, voy a presentar un panorama general.

Primero: este es un país con más bancos de los necesarios. Ese es un tema en el que todos estamos de acuerdo. Independientemente de la propiedad, que no es el tema en discusión, hay demasiados bancos en el Uruguay y eso ha contribuido a encarecer el servicio bancario, porque aunque se dice que la competencia es mejor, se ha creado todo un andamiaje para vivir y si bien los bancos se hacen competencia y hay un cartel que tiene tarifas y disposiciones reguladas, existen ciertas barreras que no se pueden sortear. Esa es la primera realidad.

La segunda realidad es que el Uruguay tiene un banco con una característica muy especial, el BROU, que tiene un enorme capital, un capital desproporcionado para el tamaño del Banco y yo diría del país. El BROU está en el lugar 116 o 120 en el mundo, contando los bancos por la suma de capitales, lo cual es insólito. En América Latina nos sobrepasa nada más que el Banco do Brasil, y no es necesario comparar la potencia económica, la población de Uruguay y Brasil, para captar la desproporción de ocupar ese lugar en el mundo de la gran banca sólo por el capital y comprender que es una situación exagerada. Voy a diseñar a grandes rasgos el perfil del Banco, para ubicarlos en el contexto y después entramos al tema de la agenda.

Los bancos por lo general son intermediarios de ahorros, es decir, los reciben de una persona que tiene y se lo prestan a otro que lo necesita. Normalmente eso se hace en el mundo en una relación de 15 a 16 veces de lo que recibe de capital propio. Lo que se llama el efecto palanca o el endeudamiento a nivel universal de los bancos es de 15, 16 y hasta 20 veces su capital propio en más de lo que recibe. Lo que en el mundo es un estándar natural, que incluso es el estándar uruguayo, porque el Banco Central en las normas de endeudamiento permite que los bancos tengan de depósitos, o sea de pasivo, hasta 20 veces su capital. En cambio en el BROU esa relación es de 1.5, nada más.

A punto tal que hasta hace 3 años era el primer banco del mundo en esa relación y hoy es el quinto, nos ganan 4 bancos. Lo cual demuestra lo absurdo, es demasiado capital para el país que tenemos, lo que tiene ventajas e inconvenientes. Ese es otro hecho.

El Banco tiene 106 sucursales, de las cuales la mayoría están en el Interior, pero 40 están en Montevideo. Prácticamente el Banco no deja de estar en ningún barrio de Montevideo, no deja de estar en ninguna capital departamental, no deja de estar en ninguna ciudad importante del país. A veces con servicio permanente y otras con servicios bancarios, donde se va tres veces por semana, pero la realidad es que el BROU llega a todos los lugares del Uruguay.

Incluso más: cuando ha sucedido que en ciudades del Interior donde había un solo banco y éste se fue, el BROU lo reemplazó. En tres ciudades del Interior el BROU fue a reemplazar a tres bancos extranjeros, porque se entendió que no podían quedar sin servicio bancario. Existe esa concepción de Banco–país, que se emplea en la propaganda pero que es un poco la concepción del Banco y que más que en los directorios está en el staff del Banco, que es lo permanente.

Otra característica es que el sistema bancario y el financiero, en los últimos años, empezaron a demostrar una clara diferenciación. Los bancos extranjeros empiezan a convertirse en bancos de grandes clientes, de grandes cuentas y pocos clientes, lo cual significa concentrarse, cerrar sucursales, trabajar en la escala de los grandes números. El BROU por el contrario, es un banco de pequeños y medianos –además de grandes– y dije además en el sentido correcto, porque tenemos grandes pero la estructura del Banco está hecha esencialmente para pequeños y medianos, más para medianos que para pequeños. Situación relativamente similar, pero no igual, es la del Comercial y Caja Obrera, que eran bancos del estilo uruguayo antiguo, clásico, con 16 o más sucursales cada uno, con una visión de conjunto del país, encarados a la gran empresa, pero teniendo que bancar, en el Interior básicamente, pequeñas y medianas.

Esto se demuestra en el endeudamiento y la famosa refinanciación, de la que por supuesto no voy a hablar. De los grandes deudores agropecuarios, ninguno es cliente del BROU. Los grandes deudores agropecuarios eran clientes del Comercial, Caja Obrera, Crédito, los bancos uruguayos que trabajaban en el Interior, porque el República nunca se dedicó a ellos.

Otra característica importante, que también hay que ubicarla, es que si bien el país tiene muchos bancos, esto no quiere decir que el servicio bancario se distribuya en forma pareja entre todos los integrantes de la colectividad. Hay una enorme concentración en Montevideo, con prácticamente un cuasi monopolio del BROU en el Interior, en este momento aumentado con Caja Obrera y Comercial. Sin estos dos bancos la situación del BROU era casi de monopolio en el Interior. Pese a eso el República es prácticamente un poquito menos del 50% del sistema, en sus grandes números: maneja alrededor de un 48% de las importaciones, un 35% de las exportaciones del país y tiene entre depósitos y créditos una participación que les podría decir, en líneas generales, es más del 40 y quizás el 50% de todo el país. Con los bancos asimilados podemos llegar cómodamente al 70% del país.

El resto de la banca, básicamente la extranjera, tiene una enorme concentración en grandes clientes. Es una política legítima, no es una casualidad, una

empresa privada tiene el derecho de elegir clientes, son bancos que no miran el país sino que, como empresas privadas, cuidan sus propios intereses. Han optado desde hace algunos años por eso, pocos, grandes y buenos, y cuando no tienen clientes compran papeles del Estado pero no hacen ningún acto imaginativo por captar más mercado porque no les interesa. Al República no le interesan las empresas multinacionales, no las busca, al contrario, les carga más tasas que a las nacionales, porque no es un banco para apoyar multinacionales. Podemos hacerlo como un hecho financiero, por colocar un excedente por un período corto, a buenas tasas, pero no interesa tenerlas permanentemente.

Ese es el panorama objetivamente planteado y todos saben que, personalmente, vengo de la banca privada y no de la pública. Entonces la pregunta es: ¿el BROU ha intentado asistir fuera de un contexto nacional, regional o departamental?, y otra pregunta más: ¿son necesarios bancos regionales? Diría que si el República tiene una especialidad es la agropecuaria, y dentro de ésta tiene una mayor especialidad en la agricultura que en la ganadería. El Banco, en mi opinión, ha desarrollado muy bien la atención a la agricultura, al sector agrícola y lechero. Se olvidó por bastantes años del sector granjero y no le interesa mucho el sector ganadero. Nos interesa, en cierta medida, el sector ganadero chico, pero el grande que es el del buen negocio, no. El país no tiene un banco para asistir a quien tiene 5.000 ha, eso lo puede hacer la banca privada. Un banco del Estado puede hacerlo, pero como una inversión financiera únicamente y el BROU ha dado muy rara vez, excepcionalmente, crédito a ganaderos grandes y con tasas muy caras, tasas recargadas, como colocación de excedentes financieros. Por lo demás no está en la óptica nuestra.

Hay algunos puntos débiles en esa óptica, uno es el sector granjero, que es un sector muy difícil, normalmente de minifundistas, que no está solo en el cinturón de Montevideo sino en gran parte de Canelones y en otros departamentos del país. Desde hace unos meses, después de un largo estudio de 6 meses, el Banco resolvió utilizar para ciertas clases de préstamos al sector granjero, la canasta de precios hortícolas y frutículas, en lugar de tasas de interés fijas, en la vieja teoría de evitarle al productor agropecuario los riesgos de los movimientos de la plaza financiera, y que se vincule al precio de su producción como único precio de lo que debe pagar al banco. Se había iniciado esta teoría hace dos años con el trigo, luego con otros sectores y así llegamos al sector granjero. Reconocemos muchas carencias y que no estamos en la solución ideal, porque obviamente a la canasta quizás le falte un poco de experiencia. Se hizo

con técnicos del Banco, economistas e ingenieros agrónomos, pero posiblemente falte un poco más de universalidad.

Es un criterio acordado por el Directorio, sacrificar en parte la rentabilidad en base a la idea de ayudar a un sector de la economía. ¿Por qué? Porque la primer regla de oro es que los bancos deben prestar la moneda que reciben en depósito. El Banco no recibe ningún depósito en canasta de precios y está colocando en canasta en varios sectores de la economía, lo cual significa un riesgo, porque tengo una cartera y depósitos a pagar en una moneda y coloco en otra. Si se desfasan tasa de interés y canasta de precios, se gana o se pierde por encima del riesgo mismo de la operación. El Banco es consciente de esto, lo hemos calculado y cubierto en otras áreas, donde la tasa tiene uno o dos puntitos que están compensando el riesgo de ese posible desfasaje.

Una carencia que ha tenido el Banco es el tema de los pequeños productores, mejor dicho, de los sectores informales de la economía. ¿Por qué? Porque hay una cantidad de leyes que cumplir, exigir certificados, estar al día con organismos de previsión, impositivos, etc., que el administrador no puede pasar por alto, tiene que cumplirlas. No obstante, dentro de determinados parámetros, hemos flexibilizado la gestión, porque el país tiene determinadas realidades que debemos enfrentar y si no todo el sector del noreste de Canelones, por ejemplo, no puede trabajar con el Banco.

Ultimamente, recogiendo una inquietud planteada desde el Interior hace tiempo, hemos creado el Departamento de la Micro–Empresa, que lo que quiere ser es realmente un departamento de crédito social para pequeños productores, pequeños patrones que con un trámite que no demorará más de 10 días van a acceder a lo que vamos a llamar un crédito social, tipo Caja Nacional, para montos chicos, con un máximo de tres millones de nuevos pesos. Dirán que eso no es propio de un banco de fomento, pero una institución como el BROU debe ayudar a todo el país y no puede ignorar el sector informal de la economía. Efectivamente así es, pero, ¿qué otra cosa se puede hacer más que flexibilizar al máximo, dentro de ciertos márgenes de seguridad? ¿Qué otra cosa podría hacer un banco municipal? Prácticamente competir con nosotros, más algo que no podemos hacer que es vivienda. Aunque el Banco también está presente en la línea del establecimiento rural, donde financia para casa de patrones y peones hasta cierto parámetro, con un plazo de 15 años y tasa variable según el tamaño de la empresa. Esta línea fue consultada con el Banco Hipotecario y éste no se opuso. La gente compraba la tierra y había que facilitar la radicación en ella y el mejoramiento de las condiciones de vida. En la práctica funcionó mu-

cho menos que la línea para compra de campo, en una proporción me animaría a decir de 7 a 1. Entonces, en mi opinión, más que hacer un banco municipal, creo que lo que hay que hacer es intensificar la atención del pequeño y mediano productor, no del grande, e intentar ser un banco cada vez más del país, como ha optado por ser el República.

Abdala – Ud. plantea ese departamento de la pequeña y mediana empresa o productor y me parece muy bien, hay que intensificar la labor en esa área, pero, ¿qué otra cosa se podría hacer, además de esa iniciativa que ya es una realidad, a nivel programático?

Slinger – Tenemos una línea para artesanos 10 puntos por debajo de la tasa básica, crédito promocional, y habremos concedido, con mucha suerte, 10 este año, si los hicimos. Tenemos otra línea para microempresas, 8 puntos por debajo de la tasa básica: habremos concedido uno. El BROU impresiona a la gente, aunque los papeles que pide están muy bien pedidos, pero la gente le tiene miedo al sistema bancario, cree que los intereses son una locura y estamos hablando de un interés del 66%. Si la inflación del país redondea casi un 70% no cuesta nada, es el mismo dinero que recibió hace un año.

Posada – ¿No hay, en cierta forma, poca promoción, falta de información del usuario?

Slinger – Totalmente de acuerdo con Ud., son resabios de los años que vivimos, tenemos una absoluta dificultad de promoción. Es el mayor defecto que tiene el Banco y que no ha sido fácil vencer. Se sacó a los funcionarios la capacidad de discernimiento, haciéndolos prácticamente autómatas: esta es la circular y se aplica. Es un problema que hay que revertir y convencerse de que defender el Banco no es matar al cliente.

La difusión, fundamentalmente, la deben hacer los gerentes del Banco, más con el Interior, donde la gente se vincula, buscando al cliente, no esperando en su escritorio. Lo vemos, somos conscientes, es un problema de mentalidad, es toda una estructura, que queremos cambiar, y hacemos reuniones, vamos a visitar los departamentos, recorremos el país, pero es muy rígida, muy dura, forma todo parte de un esquema que se solidificó en años.

Martín – Podría decirse que lo que Ud. nos está informando, de alguna manera, viene a recomponer una posibilidad de trabajo en el país. La gente ha quedado escamada en cuanto su manera de mirar la banca, pero además quedó sin recursos, por ejemplo de garantías, no se atreve a pedir, pero nadie, o casi nadie, menos se atreve a dar una garantía. Ese es un hecho real. Antiguamente había un margen de credibilidad en el cliente, era aquello de "a sola firma", parecería que el Banco República trata de volver a instaurar, con prudencia, esa manera de reactivar el país.

Slinger – Cualquier manual de créditos establece que la primera condición para otorgarlo es la capacidad de repago del crédito. Durante la administración militar se entendió al revés. Todo el país estaba hipotecado, se hizo un uso exagerado de la garantía, absurdo diría, porque estaban las garantías pero no los compradores. Un préstamo se debe dar por la capacidad de repago de la inversión y si el Banco lo va a dar por la garantía, lo mejor que puede hacer es no darlo, porque su objetivo no es quedarse con bienes sino hacer funcionar el crédito. La garantía se debe pedir para ver hasta dónde el proponente está interesado en jugarse por el proyecto que presenta. La garantía más que el efecto material, que a veces lo tiene, tiene el efecto de juzgar la adhesión del hombre a su idea. Si quien hace la propuesta no tiene fe en ella como para poner en juego sus bienes, menos lo puede tener el Banco que sólo pone el dinero. A partir del año 85 hemos empezado a emplear otro criterio, no eliminamos las garantías pero estudiamos los proyectos y el Banco los subsidia si se entiende que es factible, autopagable por él mismo, y en función de ese grado de autopagabilidad del proyecto la exigencia de garantía es a razón inversa.

Si un proyecto es claramente autopagable, la garantía tiene un efecto moral; si conlleva un riesgo empresarial, que es lo normal, se debe pedir una garantía que asegure la permanencia del empresario en el proyecto con su propio capital. En toda empresa lo importante es el empresario, la persona, porque las empresas no son entelequias. El éxito, así como el afincamiento de un proyecto que se subsidie, hay que hacerlo contando con la persona que lo defienda, más que con sus bienes o la garantía que pueda traer. Esa es la verdadera defensa del crédito bancario. En un emprendimiento a largo plazo, 7 u 8 años, el Banco acompaña porque evalúa el proyecto y conoce al empresario, entonces es necesario su afincamiento, en el Banco se entiende, porque si tiene algo de garantía va a defender su garantía y al hacerlo está defendiendo también el crédito.

Castro – Una pregunta referente al asesoramiento que se brinda. Si alguien pide un préstamo para lechería, por ejemplo, ¿cómo evalúa y sigue el Banco la capacidad administradora del productor para asesorarlo adecuadamente?

Slinger – El Banco República tiene una asesoría técnica de primer nivel, gente que vive en el Interior, no en Montevideo, y que evalúan todos los proyectos. Por ejemplo los de cultivo tienen informe de ingeniero agrónomo que dice si lo que va a cultivar es adecuado, el rendimiento promedio, etc. Igual con los proyectos de lechería y con las solicitudes para adquisición de tierras. Más allá de las garantías hipotecarias se evalúa el proyecto de explotación con técnicos que lo discuten con el productor y con su asesor e incluso si se presenta el proyecto con el asesoramiento de un ingeniero agrónomo se le cobra 1% menos de tasa para ayudar a pagar los honorarios del profesional. En el caso del arroz prácticamente monopolizamos el crédito del cultivo y tenemos clasificados los productores uno a uno en cuatro categorías, en un fichaje técnico donde dice hectáreas plantadas, rindes, equipos, la tierra que tiene, rotaciones, etc. Se hace hincapié en su capacidad productora, no en la propiedad de la tierra. El Banco en materia agropecuaria, lo repito, tiene una enorme vocación de servicio, con un equipo de primera en ingenieros agrónomos y veterinarios, ingresados por riguroso concurso en los que incluso intervienen las Facultades. Los préstamos se dan por etapas de preparación de tierras, siembra, cultivo, y el dinero se entrega a medida que el técnico aprueba la etapa cumplida. Si se presenta un proyecto de inversión por ejemplo de riego, a 8 años, una vez estudiado se aprueba y se financia, pero digamos que la primera etapa le lleva un año y medio, si no pasa esa etapa no hay más crédito. Lo que se entrega es el crédito, el productor sabe que lo tiene concedido y comienza, pero el Banco lo va dando a medida que cumple etapas, en caso contrario no. Tampoco le cobra intereses por las partidas no entregadas. En el caso de problemas climatológicos el Banco automáticamente le refinancia a 3 años. Es una línea de crédito abierta, pero previa comprobación de la dimensión real del daño, porque una granizada, por ejemplo, a un predio lo afecta en un 30% de su producción y a otro lindero o próximo en un 70 u 80% y se le otorga en función de ello. En la parte agropecuaria entiendo que el Banco es muy serio, básicamente en agricultura y lechería, y este último es uno de los rubros que más ha progresado en el sur del país. Hemos hecho más de 1.000 operaciones para compra de campo, de las

cuales me animo a decir que más del 50% son para proyectos de lechería, presentados con asesoramiento técnico y discutidos en toda su factibilidad por nuestros técnicos, porque en esencia el negocio de un banco es prestar para que le paguen, no para que no puedan pagarle.

González – Muy bien, el Banco República tiene todo ese desarrollo en las áreas vinculadas a la agropecuaria, agricultura y lechería, no tanto ganadería, ¿qué pasa con el área industrial?

Slinger – A nivel industrial el Banco no está tan bien, creo que quizás nos faltaría un conjunto de técnicos industriales. Es decir, la Facultad de Agronomía prepara magníficos técnicos agropecuarios, pero no hay ninguna facultad que prepare técnicos en manejo de proyectos industriales. Entonces el Banco no tiene en esa área el equipo y la organización que tiene en la parte del campo, porque le falta un sustento técnico, gente bien paga que evalúe, promueva y haga el seguimiento en el área.

Scrigna – En cuanto a la relación del Banco con los gobiernos departamentales, que es el segundo aspecto del planteo, ¿cuál es la situación?

Slinger – El Banco República tenía un serio problema con los gobiernos departamentales, derivado de las deudas que tenían todas las intendencias del Interior. Fue una situación difícil pero se hizo un acuerdo en condiciones francamente beneficiosas para ellas. Ahora estamos por hacer una operación de leasing donde interviene también el Ministerio de Obras Públicas, una vez que la Ley de Rendición de Cuentas, art. 75 ya aprobado por el Senado, nos autorice a ello. Vamos a comprar maquinaria y darla en leasing a todas las intendencias. La relación en este momento con todas las intendencias es absolutamente normal y si piden ayuda al Banco la da. Estamos en la concepción de que el Banco está para ayudar al país, sin color político, y básicamente en lo que es esencial para el desarrollo, la obra pública, la producción. El Banco está dispuesto a colaborar en todo proyecto, incluso no se niega a formar una comisión con cualquier intendencia, estar presente, discutir los problemas y llegar a soluciones concretas. Naturalmente se reserva el derecho de decir que no si los técnicos, los asesores, no lo ven viable, pero a priori no se niega absolutamente a nada.

Participo de la opinión de que falta promoción, eso sí. Por ejemplo, existe un Banco de la Mujer, que es una organización mundial con sede norteamericana y presta para pequeños proyectos de promoción solicitados por mujeres. Para comprar una herramienta de trabajo, un telar, instalar una peluquería, lo que se plantee, con un proyecto concreto para fomentar microempresas femeninas. Este Banco tiene un convenio con el República, estudian el proyecto presentado y le dan su aval hasta determinado porcentaje, el resto lo ponemos nosotros con la garantía de la organización internacional por determinado porcentaje.

Martín – Si mañana la Intendencia de Montevideo se decidiera a hacer un plan concreto por el cual avalara la renovación de la flota del transporte urbano, ¿cómo actuaría el Banco de la República?

Slinger – Con la Intendencia de Montevideo tenemos un trato fluido, cuando ha solicitado un crédito el Banco se lo concedió, lo usaron o no, en fin, tendrán su cronograma de uso, pero si se nos pide ayuda el Banco la va a dar. Si se va a hacer un proyecto en el cinturón de Montevideo de fomento hortícola, el Banco está dispuesto a colaborar, repito, estamos abiertos a todo proyecto que signifique obra, trabajo, producción para el país. Pero con la Intendencia de Montevideo existe un viejo problema que se arrastra de la ex–Amdet y que si bien en algunos aspectos hay que darlo por superado, exige que el tema del transporte se analice cuidadosamente.

El problema de las compañías de ómnibus es que no pueden pagar el préstamo. ¿Por qué? Primero porque no tienen capacidad de repago y en segundo lugar por un problema más grave para el Banco y es que el precio del boleto es político. Entonces, jugarse a una inversión contra un precio político es un suicidio. El Banco está dispuesto a encarar el tema si la Intendencia avalara, aunque fuera una parte, de las operaciones de las cooperativas. Lo malo es que jugamos contra un rival, en el buen sentido de la palabra, que es la Intendencia de Montevideo, que fija el precio del boleto que quiere, y si el precio no es suficiente para dar capacidad de repago, naturalmente que muchos se pondrán contentos, pero el Banco no. Entonces, en una inversión que es importante y que Montevideo necesita, queremos el apoyo de quien maneja los otros hilos del negocio y que no son las cooperativas de transporte. Es un tema conversado en el Directorio del Banco, por eso lo planteo en estos términos.

Scrigna – Creo que el razonamiento es correcto, pero también que el Municipio no maneja todos los hilos y entonces queda embarcado, y corre el alto riesgo, en este complejo mecanismo del apoyo estatal a las empresas de transporte –de cuyos antecedentes el BROU tiene buena cuenta– de tener que soportar un aval de empresas que no se administran eficientemente. Se sabe que hay empresas y empresas, que así les diéramos todo el aval no habría seguridad de repago.

Slinger – Tampoco pretenderíamos el aval total, alcanza con una parte, también reconozco que eso no significa dar un aval en blanco, por eso dije que el tema es complicado.

Martín – En el problema de la gestión, en algunas ciudades donde se renuevan flotas, el municipio es responsable del control por la gestión de administración de empresa y en base a ello se consiguen o se otorgan los préstamos.

Slinger – Partamos de una base firme, si se concede el préstamo por el total es claro que no lo van a poder pagar. El Banco ofreció un porcentaje del 75 %, que es lo que hemos aplicado en todos los sectores. Las cooperativas pidieron un tratamiento distinto, lo mejoramos subiendo al 85 % y tampoco les sirve. Entonces, teniendo en cuenta que no pudieron ahorrar en todos estos años para poner el 15% de los ómnibus, ¿cómo puedo creer que van a poder pagar el 85% restante en el futuro? Admito que hay cooperativas y cooperativas –ya estamos financiando a dos en estos momentos– no voy a hablar de ninguna en particular. También es cierto que con los ómnibus que tienen cada vez se hunden más rápido, tienen un costo pavoroso para hacerlos funcionar, pero no es un esfuerzo que pueda emprender solo el Banco porque sabe que no va a cobrar. No sé dónde está el equilibrio, es un esfuerzo donde hay que tener seguridad de tarifa, seguridad de administración, totalmente de acuerdo, y quizás crear en la tarifa un porcentaje ajustado a la cuota que deben pagar. Es decir, la Intendencia debe fijar un determinado porcentaje, adecuado, para renovación de flota. Es una operación de matemática financiera ver cuánto hay que cobrar para poder pagar, hoy es el 5%, puede ser el 7 o el 8%, no lo sé ahora, hay que establecerlo.

Posada – Hay temas de Montevideo que indudablemente necesitan de inversión para su solución y que no tienen posibilidad de repago con una contri-

bución de la población, el caso por ejemplo de todo lo que tiene que ver con los cursos de agua, canalizaciones, etc., y donde la Intendencia para llevar adelante esos proyectos, que también podría hacerlo con participación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, debería contar con créditos de tipo promocional, a través de la banca oficial. Hay otros casos como el del pavimento, que es un tema crítico en Montevideo, que ese sí podría tener alguna forma de repago por la patente, o el del saneamiento, que se podría solventar a nivel general.

Slinger – Personalmente diría que el Banco no tendría objeciones en dar un crédito a largo plazo a las intendencias municipales, salvando las limitaciones legales. La primera limitación es que por su carta orgánica el Banco puede prestar sólo hasta el 3% del capital, así que ningún deudor puede deber más de 24 millones de dólares. Esa es la ley y no creo que la modifiquen. Para aprobar hasta 4 millones de dólares se necesitan 3 votos, de 4 a 16 millones requiere 4 votos y de 16 a 24 millones, 5 votos. Primera realidad y pongo un ejemplo, si lo hacen diez intendencias con el Ministerio de Transporte llegan al tope de inmediato. Segunda dificultad: también por causas reglamentarias no se le puede prestar a la administración central, salvo por ley, de ahí que para esta operación de leasing con Obras Públicas para maquinaria de las intendencias, hay que esperar la sanción de la Rendición de Cuentas. Todo aumento del crédito al sector público, incluso al sector municipal, como la masa de crédito es una, afecta al sector privado. Entonces, con el manejo de esa masa para el sector público, hay que buscar un equilibrio dentro del programa de crédito, viendo hasta dónde se puede llegar sin afectar las posibilidades del sector privado, el agro, la industria. Que el Banco de la República colaborara con las intendencias en cosas necesarias para la población, como algún programa de pavimentación o saneamiento que se ha mencionado, no creo que hubiera mayor problema e incluso lo está haciendo en estos momentos con la canalización del arroyo de la Chacarita y los alrededores del arroyo Carrasco. Para finalizar, reitero que estamos abiertos a toda iniciativa.

Scrigna – En nombre propio y de todos los presentes agradezco al Cr. Slinger su presencia y resaltamos lo esclarecedor que nos ha resultado su información y sus conceptos, tanto en lo general, respecto al papel y la política del Banco de la República, como en los temas que interesan particularmente al Grupo Montevideo relacionados con la materia municipal.

INDICE



Este libro se termino de imprimir
en diciembre de 1988
en Cia. Latinoamericana de Impresiones
y Publicaciones - R. Branco 1184
D.L. 236 316

GRUPO MONTEVIDEO es un equipo integrado por ediles de distintas bancadas (Partido Colorado, Frente Amplio, Partido Nacional) y autoridades de la Intendencia Municipal, reunidos para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad.

El Grupo, que cuenta con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), se propone constituir un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

Lo integran: Washington Abdala, Carlos Bastón, Winston Castro, Roberto Cristiani, Milton González Loytey, Jorge Martín, Iván Posadas y Fernando Scrigna.